



ESCOLA POLITÉCNICA SUPERIOR
Departamento de Economía Aplicada

TESE DOUTORAL

**A POLÍTICA AGROAMBIENTAL
DA UNIÓN EUROPEA EN GALIZA.
ANÁLISE DA SÚA APLICACIÓN
NO PERÍODO 1997-2006**

ANA ISABEL GARCÍA ARIAS

A POLÍTICA AGROAMBIENTAL DA UNIÓN EUROPEA EN GALIZA. ANÁLISE DA SÚA APLICACIÓN NO PERÍODO 1997-2006.

Tese de doutoramento realizada por
Ana Isabel García Arias

Dirixida polo Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de
Compostela

Xabier Vence Deza

Lugo, 2008

Vº Bº: Dr. D. Xabier Vence Deza

Fdo.: Ana Isabel García Arias

*A Ramón
In memoriam*

*A Adela e Xoán
nados no período de realización deste traballo*

Agradecementos

Grazas a todos os que de algún xeito apoiaron coa súa axuda e os seus ánimos a realización deste traballo. Especialmente quero agradecer o apoio de Quique Hervés, por quedarse sen vacacións moitos anos e acompañarme nesta viaxe, a Mar, Isa e Carlos pola paciente lectura de algúns dos capítulos, aos compañeiros da área de Economía, Socioloxía e Política Agraria que puxeron moito de seu para que este traballo saíse adiante, a Quico Ónega e a Bruno Vázquez polo seu apoio para a realización do traballo de campo, aos compañeiros dos equipos de investigación dos proxectos que apoiaron a realización desta tese pola a súa axuda desinteresada ante as miñas constantes dúbidas e, finalmente, ao director da tese por darme a oportunidade de iniciarme na investigación científica.

Índice

I. ANTECEDENTES E METODOLOXÍA	19
I.1. Antecedentes e obxectivos.....	21
I.2. O desenvolvemento da investigación. Material e métodos.....	23
II. MARCO TEÓRICO	27
II.1. Agricultura e Ambiente.....	29
II.1.1. Efectos ambientais da actividade agraria	29
II.1.2. Efectos ambientais das políticas agrarias de sostemento de prezos. ..	32
II.2. Desenvolvemento sustentable e Multifuncionalidade.....	33
II.2.1. Desenvolvemento sustentable e políticas agrarias.	33
II.2.2. Do paradigma da multifuncionalidade da agricultura ao novo paradigma rural.....	35
II.3. Instrumentos económicos para o desenvolvemento de políticas ambientais.	38
II.3.1. Instrumentos económicos.....	39
II.3.1.1. Incentivos económicos /Subvencións.....	39
II.3.1.2. Impostos	40
II.3.1.3. Permisos de contaminación comercializables.	40
II.3.2. Medidas de cumprimento obrigatorio	41
II.3.2.1. Regulamentacións.....	41
II.3.2.2. Axudas Condicionadas	41
II.3.3. Medida Institucionais e de formación/información.....	42
II.3.3.1. Políticas de I+D	42
II.3.3.2. Extensionismo	42
II.3.3.3. Medidas con base na comunidade local (<i>Community-based measures</i>)	43
II.3.3.4. Certificacións.....	43
II.4. A racionalidade teórica dos pagos por accións voluntarias dentro da política agroambiental.....	44
II.4.1. O enfoque neoclásico da Economía ambiental.....	44
II.4.1.1. Dereitos de Propiedade.....	45
II.4.1.2. Produción Conxunta	46
II.4.1.3. Os custos de transacción e administración.	47
II.4.2. As limitacións dos mecanismos voluntarios.	48
II.4.2.1. As dificultades para a determinación dos pagos.....	48
II.4.2.2. Os custos de transacción dos potenciais adherentes.....	49
II.4.3. As limitacións do “enfoque do fallo de mercado”.....	50
II.5. Innovación e cambio de paradigma.....	52
III. APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL NA U.E.	55
III.1. A protección do ambiente e a Política Agraria Común.....	57
III.1.1. Os antecedentes.....	57
III.1.2. A reforma de 1992	58
III.1.3. A reforma de 1999	59
III.1.4. A reforma de 2003	61
III.1.5. O novo período 2007-2013	62
III.2. As medidas agroambientais: normativa	64
III.2.1. O Regulamento CEE 2078/92.....	64
III.2.2. O Regulamento de Desenvolvemento Rural de 1999	67
III.2.3. O novo período 2007-2013	69

III.3. Características básicas das medidas agroambientais.....	71
III.4. Alcance e aplicación dos programas	74
IV. APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA	81
IV.1. Introducción.....	83
IV.2. Descrición dos programas.....	83
IV.2.1. A implantación das medidas agroambientais.....	83
IV.2.2. A consolidación da política agroambiental en España.	88
IV.2.3. A programación de desenvolvemento rural para 2007-2013	92
IV.3. Alcance e aplicación.	94
IV.3.1. Primeiro período de aplicación	94
IV.3.2. Segundo período de aplicación	100
V. APROXIMACIÓN Á PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DA ACTIVIDADE	
AGRARIA EN GALIZA	107
V.1. Introducción e obxectivos	109
V.2. Estrutura e evolución do sector agrario en Galiza.....	109
V.2.1. Caracterización do sector.	109
V.2.2. Evolución das principais macromagnitudes.....	113
V.3. Indicadores agroambientais para a diagnose dos efectos no medio do proceso de axuste estrutural das explotacións galegas.....	116
V.3.1. Distribución xeral das terras e usos do solo.	116
V.3.2. Análise da carga gandeira	121
V.3.2.1. Carga gandeira nas explotacións de bovinos.....	123
V.3.2.2. Carga gandeira nas explotacións de granívoros	125
V.3.3. Outros Indicadores	126
V.4. Impactos ambientais da actividade agraria en Galiza	128
V.4.1. Efectos ambientais sobre o solo	128
V.4.2. Efectos ambientais sobre a auga.....	130
V.4.3. Efectos ambientais sobre a atmosfera.	132
V.4.4. Efectos ambientais sobre a paisaxe	133
V.4.5. Efectos ambientais sobre a biodiversidade.....	134
V.5. Conclusións	134
VI. O DESENVOLVEMENTO DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL NA	
GALIZA.....	137
VI.1. Introducción.....	139
VI.2. O programa agroambiental galego 1996-2001	139
VI.3. O programa agroambiental galego 2002-2006	144
VII. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DA PAISAXE E PREVENCIÓN DA	
EROSIÓN EN SISTEMAS EXTENSIVOS DE PASTOREO	153
VII.1. Introducción.....	155
VII.2. Descrición da medida.	155
VII.3. Alcance e acollida da medida.	156
VII.4. Resultados do traballo de campo.....	158
VII.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.....	159
VII.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.	160
VII.4.3. Cambios inducidos pola medida.....	162
VII.4.4. Sensibilización ambiental	163
VII.5. Conclusións.	163
VII.5.1. Efectos socioeconómicos.....	163

VII.5.2. Efectos ambientais.....	164
VIII. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DE RAZAS AUTÓCTONAS EN PERIGO	
DE EXTINCIÓN.....	167
VIII.1. Introducción.....	169
VIII.2. Descrición da medida agroambiental.....	169
VIII.3. Alcance e acollida da medida.....	172
VIII.4. Resultados do traballo de campo.....	176
VIII.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.....	177
VIII.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.....	180
VIII.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica e cálculo do custo de oportunidade.....	182
VIII.4.3.1. Análise das respostas dos gandeiros.....	182
VIII.4.3.2. Elaboración do custo de oportunidade.....	183
VIII.4.4. Cambios inducidos pola medida.....	185
VIII.4.5. Sensibilización ambiental.....	186
VIII.5. Conclusións.....	187
VIII.5.1. Efectos socioeconómicos.....	187
VIII.5.2. Efectos ambientais.....	188
IX. MEDIDA DE PROTECCIÓN INTEGRADA DE VIÑEDOS MEDIANTE	
MÉTODOS BIOTECNOLÓXICOS.....	191
IX.1. Introducción.....	193
IX.2. Descrición da medida agroambiental.....	194
IX.3. Alcance e acollida da medida.....	197
IX.4. Resultados do traballo de campo.....	200
IX.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.....	200
IX.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.....	202
IX.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.....	204
IX.4.4. Cambios inducidos pola medida.....	205
IX.4.5. Sensibilización ambiental.....	207
IX.5. Conclusións.....	208
IX.5.1. Efectos Socioeconómicos.....	208
IX.5.2. Efectos ambientais.....	209
X. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DO CONTORNO PAISAXÍSTICO E LOITA	
CONTRA A EROSIÓN EN VIÑEDOS DA RIBEIRA SACRA.....	211
X.1. Introducción.....	213
X.2. Descrición do programa agroambiental.....	213
X.3. Alcance e acollida da medida.....	216
X.4. Resultados do traballo de campo.....	217
X.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.....	218
X.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.....	218
X.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.....	219
X.4.4. Cambios inducidos pola medida.....	220
X.4.5. Sensibilización ambiental.....	220
X.5. Conclusións.....	221
XI. DISCUSIÓN XERAL DOS RESULTADOS.....	223
XI.1. Introducción.....	225
XI.2. Caracterización da política agroambiental en Galiza.....	225
XI.2.1. Unha política de apoio ás rendas.....	225

XI.2.2. As causas da falta de prioridade na axenda política	228
XI.2.3. A participación de axentes distintos da administración no deseño e aplicación da política.	231
XI.3. Balance de resultados e obxectivos.....	234
XI.3.1. Beneficios socioeconómicos.....	234
XI.3.2. Beneficios ambientais	235
XI.4. Caracterización dos beneficiarios dos pagos agroambientais: por qué están os que están e por qué non os que non están?.....	237
XI.4.1. Caracterización dos beneficiarios.	237
XI.4.2. ¿Por qué están os que están?	238
XI.4.3. ¿ Por qué non están os que non están?	240
XI.5. A idoneidade do instrumento de pagos por accións voluntarias dentro da política agroambiental.....	242
XII. CONCLUSIONES	244
XIII. REFERENCIAS	252
XIII.1. Referencias bibliográficas.....	254
XIII.2. Relación de entrevistas.....	265
XIII.2.1. Administración.....	265
XIII.2.2. Organizacións Profesionais.....	265
XIII.2.3. Expertos.....	265
XIV. ANEXOS.....	268
XIV.1. Anexo 2. Enquisas agricultores.....	270
XIV.2. Anexo 3. Enquisa Técnicos ATRIAS	284
XIV.3. Anexo 4. Mapas	285
XIV.4. Anexo 5. Principais areas de distribución xeográfica das "Morenas do noroeste".....	291
XIV.5. Anexo 6. Evolución da acollida da medida de Protección integrada de viñedos.	292
XIV.6. Anexo 7. Características da poboación na Ribeira Sacra.....	292
XIV.7. Anexo 8. Principais resultados da aplicación da medida de Conservación de razas autóctonas en perigo de extinción no período 2002-2006	293

Índice de Figuras

Figura II.1: Ciclo de intensificación e marxinalización na agricultura	31
--	----

Índice de Cadros

Cadro II.1. O Novo Paradigma Rural	37
Cadro III.1. Reg (CE) 1698/2005. Artigo 36: Medidas para a mellora do ambiente e do medio rural	63
Cadro III.2. Medidas subvencionables polo Reg 2078/92.	65
Cadro III.3. Importes máximos anuais de axuda en virtude do Reg. 2078/92	66
Cadro III.4. Reg (CE) 1257/1999. CAPITULO VI “Medidas Agroambientais”, Artigo 22	68
Cadro III.5. Medidas agroambientais. Importe máximo anual das primas a partires de 1999.	68
Cadro III.6. Tipoloxía das medidas agroambientais.	74
Cadro IV.1. Medidas aplicables nos programas zonais. RD 51/1995.....	85
Cadro IV.2. Medidas agroambientais en España. Segundo período de programación.	91
Cadro VI.1. Programa agroambiental galego 2002-2006	145
Cadro VIII.1. Supostos para o cálculo do custo de oportunidade	184
Cadro XI.1. Beneficios derivados do acollemento ás medidas agroambientais diferentes do cobro da prima.	239

Índice de Táboas

Táboa IV.1. Clasificación do gasto previsto para pagos agroambientais ate marzo de 1996 na U.E.	88
Táboa IV.2 . Medidas Agroambientais: Grado de cumprimento das previsións financeiras e distribución por CC.AA. Período de programación 1993-1999	95
Táboa IV.3. Medidas Agroambientais (período de programación 1993-1999): distribución de beneficiarios e superficies por CC.AA.	96
Táboa IV.4: Medidas Agroambientais 2002-2006: distribución de beneficiarios e superficies dos expedientes aprobados no período.	101
Táboa IV.5 : Medidas Agroambientais (período de programación 2000-2006): Distribución por CC.AA. Novos compromisos.	102
Táboa IV.6: Medidas Agroambientais 2000-2006: Grado de cumprimento das previsións financeiras por CC.AA. Total compromisos.....	103
Táboa V.1: Distribución das terras das explotacións agrarias galegas (ha).	117
Táboa V.2. Carga gandeira nas explotacións de bovino da Cornixa Cantábrica	123
Táboa V.3. Carga Gandeira nas explotacións galegas especializadas en granívoros	126
Táboa VI.1. Previsións financeiras iniciais para o programa agroambiental galego	140
Táboa VI.2. Grado de cumprimento das previsións sobre as medidas do programa agroambiental galego.	140
Táboa VI.3. Distribución dos principais indicadores do programa agroambiental galego.	141
Táboa VI.4. Distribución dos fondos e da superficie por beneficiario.	142
Táboa VI.5. Distribución provincial dos principais indicadores. Programa agroambiental galego 1996-1999.....	143
Táboa VI.6. Medidas de acompañamento en Galiza. 1996-1999	144
Táboa VI.7. Evolución dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06	146
Táboa VI.8. Distribución provincial dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06.....	146

Táboa VI.9. Distribución dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06 por medidas.....	148
Táboa VI.10. Importes medios por medidas en 2006.	150
Táboa VI.11. Transferencias do FEOGA-garantía a programas de desenvolvemento rural. Galiza 2002-2006.....	150
Táboa VI.12. Distribución dos pagos realizados ao abeiro das medidas de acompañamento. España 2000-2006.....	151
Táboa VII.1. Principais resultados da medida de Conservación da Paisaxe.	156
Táboa VII.2. Impacto da medida de Conservación da Paisaxe sobre os montes veciñais en man común por provincias. Datos referidos ao ano 2000.	158
Táboa VII.3. Caracterización dos montes do estudio: Superficies	159
Táboa VII.4. Caracterización dos montes do estudio: Usos do monte.	159
Táboa VII.5. Caracterización dos montes do estudio: Estrutura de idades.....	160
Táboa VII.6. Actividade principal da maioría dos comuneiros.	160
Táboa VII.7. Desenvolvemento da medida de conservación da paisaxe.	161
Táboa VII.8. Motivacións para integrarse na medida de conservación da paisaxe	161
Táboa VII.9. Continuación na medida de conservación da paisaxe.....	161
Táboa VII.10. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.....	162
Táboa VII.11. Cambios inducidos pola medida no manexo do pasteiro.....	162
Táboa VII.12. Preferencia dos beneficiarios no uso do monte.	163
Táboa VIII.1. Características das razas autóctonas galegas.....	170
Táboa VIII.2. Principais resultados da aplicación da medida no período 1996-2001. (Importe en €).	173
Táboa VIII.2 (continuación). Principais resultados da aplicación da medida no período 1996-2001. (Importe en €).	173
Táboa VIII.3. Censos de Razas Autóctonas de bovino en Perigo de Extinción.	174
Táboa VIII.4. Distribución xeográfica dos casos estudados en comparación co Censo de 2001.	177
Táboa VIII.5. Caracterización dos beneficiarios da medida de conservación de razas autóctonas en perigo de extinción.....	178
Táboa VIII.6. Desenvolvemento da medida de Conservación de Razas	180
Táboa VIII.7. Motivacións para integrarse na medida de Conservación de Razas.....	181
Táboa VIII.8. Interese de manter a raza.....	181
Táboa VIII.9. Manterían a raza sen subvención.	181
Táboa VIII.10. Proporción de beneficiarios que perciben outras subvencións.....	182
Táboa VIII.11. Relación entre canais de comercialización e prezos obtidos.....	183
Táboa VIII.12. Comparación de ingresos dentro da denominación “Ternera Galega” ..	185
Táboa VIII.13. Cambios na Organización, Traballo e Custos.	186
Táboa VIII.14. Relación entre a intención de manter a raza e sensibilización ambiental.	186
Táboa IX.1. Evolución da superficie media por beneficiario.	199
Táboa IX.2. Evolución dos importes medios de axuda.....	200
Táboa IX.3. Características produtivas das explotacións estudadas.	201
Táboa IX.4. Características socioeconómicas dos propietarios individuais.	201
Táboa IX.5. Canle de coñecemento da medida.....	202
Táboa IX.6. Motivacións para a integración na medida	203
Táboa IX.7. Percepcións subxectivas sobre a situación económica da comarca e da viticultura.	204
Táboa IX.8. Cambios inducidos pola integración na medida agroambiental. (Análise das entrevistas a produtores)	205
Táboa IX.9. Cambios inducidos pola integración na medida agroambiental. (Análise das entrevistas a técnicos).	206
Táboa X.1. Evolución da superficie por beneficiario	216
Táboa X.2. Evolución do número de solicitudes	217
Táboa X.3. Características produtivas das explotacións.....	218

Táboa X.4. Dedicación principal dos beneficiarios estudados.	218
Táboa X.5. Investimentos realizados nos últimos cinco anos polos beneficiarios estudados.	220

Índice de Gráficos

Gráfico III.1. Participación das medidas agroambientais no gasto en desenvolvemento rural a cargo do FEOGA-garantía. Media 2000-2003	75
Gráfico III.2. Gasto público en medidas agroambientais por ha, 2003.....	76
(medidas baixo o regulamento 1257/99).....	76
Gráfico III.3. Evolución da parte da SAU acollida a contratos agroambientais	77
Gráfico III.4. Distribución da superficie acollida por tipo de contrato agroambiental.	78
Gráfico III.5. Gasto comunitario procedente en medidas agroambientais 1993-2003.....	79
Gráfico IV.1. Distribución dos pagos para os programas derivados do Reg. 2078/92	95
Gráfico IV.2. Distribución por CC.AA. dos beneficiarios e superficie acollida ao programa agroambiental. Período de programación 1993-1999.....	97
Gráfico IV.3. Peso da superficie baixo contratos agroambientais sobre a SAU (1993-1999)	98
Gráfico IV.4. Media dos pagos agroambientais por ha para o período 93-99.	99
Gráfico IV.5. Comparación dos expedientes comprometidos coas previsións iniciais para o período 2002-2006.	101
Gráfico IV.6. Transferencias de FEOGA-garantía para medidas agroambientais sobre o total de transferencias para DR. 2000-2006	104
Gráfico IV.7. Proporción de SAU acollida a contratos agroambientais en 2006.....	105
Gráfico IV.8. Pagos medios agroambientais por ha para o período 2002-2006	105
Gráfico V.1. Evolución e composición da Producción da Rama Agraria.....	111
Galega.(SEC-95). Valores correntes a prezos básicos.	111
Gráfico V.2. Evolución dos distintos tipos de superficies entre 1989 e 1999. (Variación porcentual)	118
Gráfico V.3. Evolución das superficies medias nas explotacións galegas.....	119
Gráfico V.4. Distribución do número de concellos en función do peso das superficies “non produtivas”.	120
Gráfico V.5. Evolución da carga gandeira media no conxunto das explotacións galegas	122
Gráfico V.6. Evolución por categorías da carga gandeira nas explotacións de bovino galegas.	124
Gráfico V.7. Evolución das vendas de fitosanitarios. Kg/ha SAU	127
Gráfico V.8. Consumo de fertilizantes por superficie fertilizable en Galiza	127
Gráfico V.9. Producción teórica de nitróxeno procedente de bovinos	130
Gráfico V.10. Distribución por provincias do número de incendios en Galiza. 2002	133
Gráfico VI.1. Evolución dos principais indicadores da aplicación da política agroambiental en Galiza. 1993-2001.	142
Gráfico VI.2. Evolución da superficie acollida as medidas agroambientais en Galiza. 1993-2001.	143
Gráfico VI.3. Distribución da superficie (UGM para a medida de razas en perigo) acollida a contratos agroambientais por medidas provincias e. 2002-06.	147
Gráfico VIII.1. Principais indicadores da acollida da medidas de Conservación de razas autóctonas en 2006. Distribución provincial.....	174
Gráfico VIII.2. Evolución do número de femias (*).....	174
Gráfico VIII.3. Evolución do número de cabezas totais.	175
Gráfico VIII.4. Evolución dos censos do Cabalo Galego de Monte	176
Gráfico IX.1. Evolución do número de beneficiarios da medida de Protección Integrada	197

Gráfico IX.2. Evolución da superficie acollida á medida de Protección Integrada en viñedo. Distribución provincial.....	198
Gráfico IX.3. Evolución das cantidades pagadas pola medida de Protección Integrada	199
Gráfico X.1. Evolución da medida. Beneficiarios e Importes.	216
Gráfico X.2. Evolución da superficie acollida á medida.	217

Índice de Mapas

Mapa V.1. Distribución xeográfica dos principais cultivos.....	112
Mapa V.2. Distribución xeográfica das zonas de especialización gandeira.....	113
Mapas V.3 e V.4. Evolución da superficie dedicada a Outras Terras.....	120
Mapas V.5 e V.6. Evolución das UGM por ha de SAU.....	122
Mapas V.7 e V.8 Evolución da ratio UGM de vacún por superficie de pastos e forraxes	125
Mapa VII.1. Concellos onde se atopan os beneficiarios da medida de Conservación da Paisaxe en Sistemas Extensivos de Pastoreo.	157
Mapa VIII.1. Áreas de distribución xeográfica das razas galegas en perigo de extinción	171
Mapa IX.1. Concellos incluídos nas D.O. vitivinícolas galegas.	195
Mapa X.1. Concellos da Ribeira Sacra.	214

LISTA DE ACRÓNIMOS

ADVs	Asociación de Defensa Vexetal
AEPLA	Asociación empresarial para la protección de las plantas.
ASAJA	Asociación Agraria. Jóvenes Agricultores
ATRIAS	Asociación de Tratamientos Integrados en Agricultura
BOAGA	Federación Bovino Autóctono de Galiza
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CEE	Comunidades Europeas
COAG	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos
CRAEGA	Organismo Regulador da Agricultura Ecolóxica en Galiza
D.O.	Denominación de Orixe
DOGA	Diario Oficial de Galiza
FAO	Organización das Nacións Unidas para a Alimentación e a Agricultura
FEADER	Fondo Europeo para a Agricultura e o Desenvolvemento Rural
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agraria
FOGGA	Fondo Galego de Garantía Agraria.
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs.
ILLGA	Instituto Lácteo e Gandeiro de Galicia.
M.V.M.C	Montes Veciñais en Man Común.
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
PAC	Política Agraria Común.
PEN	Plan Estratéxico Nacional de Desarrollo Rural.
PFA	Producción Final Agraria.
PIMX	Plan Integral de Mellora Xenética.
PNUMA	Programa das Nacións Unidas para a Protección do Ambiente.
SAT	Sociedade Agraria de Transformación.
SAU	Superficie Agraria Útil.
SEUROP	Clasificación das conformacións das canles de vacún.
SLG	Sindicato Labrego Galego.
STAR	Comité Europeo de Estruturas Agrarias e Desenvolvemento Rural.
U.E.	Unión Europea.
UA	Unións Agrarias.
UGM	Unidades de Gando Maior.
UMCA	Unidades mínimas de cultivo agroambiental.
VEB	Valor Engadido Bruto.

I. ANTECEDENTES E METODOLOGÍA

I.1. Antecedentes e obxectivos.

A preocupación da CEE pola conservación da Natureza e polo impacto das actividades económicas no medio comeza, polo menos institucionalmente, a partires do cumio de París de 1972. Como consecuencia, a Comunidade Europea inicia a posta en marcha dunha serie de Planos de Acción quinquenais para o Ambiente que case non teñen repercusión no sector agrario salvo en medidas puntuais. Mentres tanto, e como xa sinalamos máis arriba, a PAC seguía a fomentar a produción intensiva de alimentos elevando a dotación do FEOGA-Garantía ate extremos non sustentables, afundindo os mercados mundiais de certos produtos e causando perda de biodiversidade e danos case irreparables nas augas, nos solos e na paisaxe. Trece anos máis tarde, no 1985 O Libro Verde reflexiona sobre as consecuencias da Política Agraria Comunitaria e inclúe a crecente preocupación social polos efectos ambientais da intensificación agraria. Aparece deste xeito a causa ambientalista como unha xustificación máis para reducir a política de sostemento de prezos, principal causa da intensificación pero tamén e sobre todo dos excedentes e do déficit orzamentario, verdadeiros detonantes da reforma que seguiría. Pesaban tamén as presións externas exercidas no ámbito das negociacións da Rolda Uruguay do GATT (a primeira que incluía o capítulo de agricultura).

A primeira destas medidas relacionadas coa nova preocupación ambiental vai ser o Regulamento 797/85 relativo á mellora da eficacia das estruturas agrarias que no seu artigo 19 recolle unha serie de axudas nacionais a agricultores situados en “zonas ambientalmente sensibles” (ESA) a cambio de que estes adquirisen o compromiso de producir de xeito compatible co ambiente e coa conservación da Natureza. Trátase pois da primeira aplicación a nivel comunitario¹ dun instrumento de Política baseado nun acordo contractual entre o agricultor individual e o Estado ademais de constituír o antecedente do Regulamento CEE 2078/92. No contrato asinado estipúlase as condicións que o produtor debe cumprir para recibir a subvención. Nun primeiro momento este tipo de axudas non eran cofinanciadas con fondos comunitarios pero isto modifícase no 1987 cando se prevé a intervención financeira do FEOGA-Orientación nun 25% da axuda, posteriormente incrementada no 1989.

A eficacia da aplicación deste regulamento foi desigual. Para empezar só algúns países comunitarios presentaron programas de acción para zonas sensibles. A parte dos xa citados Gran Bretaña e Alemaña tamén desenvolveron este tipo de políticas Italia,

¹ Ao fin e ao cabo o único que se fai é “legalizar” unha serie de medidas que xa se empezaran a tomar nalgúns países comunitarios como Alemaña pero sobre todo en Gran Bretaña onde que se viron reforzadas a partires de entón.

Dinamarca, Holanda e Francia. España, Grecia e Portugal non presentaron ningún tipo de iniciativa apesares da súa riqueza natural e da importancia do seu sector agrario.

A este Regulamento, que incluía tamén medidas de reforestación, séguenlle unha serie de medidas que introducen a conservación da natureza como obxectivo paralelo ó de diminuír a produción e ir desmantelando así o sistema de sostemento de prezos. Entre 1985 e 1992 a maior parte destas medidas eran modificacións ou extensións de disposicións xa existentes que podían entenderse como unha introdución horizontal das preocupacións ambientais na Política Agraria. Sen embargo non existía coordinación nin obxectivos comúns nesas medidas.

Coa reforma de 1992 e a publicación do Reg. 2078/92 considerouse que nacía o que se deu en chamar a política agroambiental europea baseada principalmente no sistema de contratos voluntarios para os agricultores e aplicable a calquera territorio que os estados membros designaran. Iniciase pois unha etapa de implantación destas medidas na totalidade do ámbito comunitario pero a ritmos e con estilos ben distintos onde os países do sur (Portugal, Grecia e España) demostraron ser menos receptivos a este tipo de medidas (Whitby, 1997; Buller et al. 2000).

En 1999, a política agroambiental deixa de ser un elemento independente dentro da PAC para enmarcarse dentro da política de desenvolvemento rural en virtude do Regulamento (CE) 1257/99. Esperábase con elo actuar de un xeito máis coherente sobre o territorio rural ao que, ao amparo do paradigma da multifuncionalidade, se lle recoñecen funcións ambientais, sociais e produtivas.

O actual período de programación 2007-2013 será xa o terceiro na aplicación das medias agroambientais en Galiza e cuarto en España e en Europa. As etapas anteriores parecen ter servido para consolidar un tipo de política novidosa especialmente para os países do sur de Europa, tanto polos seus fins como polos seus procedementos de aplicación. A respecto dos fins porque a preocupación polo ambiente, a altura do inicio desta política, era un aspecto secundario dentro das prioridades de política agraria en zonas como Galiza (e noutras zonas do sur europeo) inmersas nun acelerado proceso de reestruturación e especialización agraria. Polo que se refire aos procedementos, a política resultaba novidosa pola aplicación do principio de subsidiariedade o que fixo que se puidesen definir distintos estilos de política, polo seu carácter voluntario tanto para os agricultores como para os estados membros no inicio, e polo carácter contractual dos compromisos o cal, a priori, podía introducir diferenzas na relación habitual entre administración e administrados (Whitby, 1997).

Así, a aplicación do principio de subsidiariedade leva a desenvolvementos diferentes na aplicación desta política segundo países e mesmo rexións en función de factores como: os problemas ambientais derivados da agricultura de cada zona (onde non hai, non son moi fortes ou están moi difusos, non se percibe a necesidade dunha política desta natureza), a importancia do propio sector agrario e mesmo do *lobby* agrario nos procesos de toma de decisións, e o papel que xoga a ruralidade na construción da identidade e nas institucións de cada país ou rexión (Paniagua, 2001; Buller et al., 2000). Distintos traballos sinalan as especiais dificultades para a súa aplicación nas zonas rurais do sur europeo con problemáticas sociais, ambientais e produtivas completamente distintas das do norte.

Por outra banda, o carácter voluntario do instrumento de contratos agroambientais para os agricultores implica que a súa participación neste tipo de programas pode depender de variables moi diversas que teñen que ver cos seus propios intereses, valores e costumes. Unha boa parte da investigación realizada sobre a política agroambiental dentro das ciencias sociais busca determinar cales son os factores que inciden sobre esta participación.

O presente traballo estuda a aplicación dos programas agroambientais en Galiza e indaga nestes dous aspectos: ¿Cal foi a opción elixida por Galiza á hora de desenvolver a política agroambiental? e ¿cales foron as motivacións dos agricultores galegos que optaron por integrarse neste tipo de programas?. A falta de traballos previos e de información dispoñible sobre esta cuestión no ámbito territorial que nos ocupa fixo que o presente sexa un traballo de carácter exploratorio. Non obstante, o espazo temporal que abrangue é suficientemente amplo como para extraer conclusións definitivas sobre algunhas das características da política agroambiental galega.

I.2. O desenvolvemento da investigación. Material e métodos

Na primeira etapa do presente traballo realizouse un estudo teórico sobre a aplicación da política agroambiental na U.E. a traveso dunha ampla revisión bibliográfica da que as referencias están compiladas ao final do presente volume. Esta revisión centrouse fundamentalmente en dous tipos de literatura: aquela referida aos instrumentos de política ambiental que se viñan utilizando no ámbito da OCDE, e aquela referida á introdución das cuestións relativas ao ambiente no ámbito da Política Agraria Común. No transcurso desta primeira fase do traballo a doutoranda obtivo unha axuda da USC para a realización dunha estadia de un mes de duración no Centre for Rural Economy, do Departamento de Economía Agraria da Universidade de Newcastle (Reino Unido). Os capítulos II e III do presente volume responden a esta primeira fase da investigación.

Nunha segunda etapa procedeuse á análise dos datos sobre o alcance da aplicación das medidas agroambientais en España e no territorio galego. Para elo utilizamos tanto os datos publicados pola Consellería e polo Ministerio de Agricultura sobre o volume de fondos repartidos, como datos orixinais sobre superficies, número de beneficiarios e fondos que foron solicitados expresamente á Consellería de Medio Rural e ao Ministerio de Agricultura para o ámbito estatal. Así mesmo, foi analizada a lexislación en vigor sobre os programas agroambientais (Capítulos IV e VI).

Unha primeira análise dos datos correspondentes ao alcance da medida en Galiza permitiu ver o escaso impacto da mesma en termos cuantitativos. Isto foi especialmente así para o primeiro período de aplicación polo que no curso da investigación preliminar formulamos as seguintes hipóteses para explicar a devandita escasa repercusión:

1. Novidade da política e do instrumento elixido: contratos a cinco anos.
2. Escaso interese ambiental de administración e propietarios agrarios.
3. Escaseza das axudas.

Finalmente, e no ámbito do desenvolvemento do proxecto de investigación CAMESPA², realizouse un estudo sobre as consecuencias ambientais derivadas da reestruturación experimentada polas explotacións de bovino galegas ao longo dos anos 90 do século pasado. Para elo fíxose unha explotación orixinal dos Censos Agrarios de 1989 e 1999 utilizando os microdatos referidos ao conxunto de explotacións. Estes datos foron subministrados polo Instituto Galego de Estatística. A elaboración de indicadores de presión a partir dos datos citados e unha revisión bibliográfica sobre o tema permitiron realizar unha diagnose das zonas do territorio galego onde a incidencia ambiental da actividade agraria podía ser maior (Capítulo V).

A terceira etapa da investigación consistiu no traballo de campo que se desenvolveu en dúas fases diferentes. Unha dirixida a coñecer a opinión dos técnicos da administración encargados de poñer en marcha os programas así como as actitudes das organizacións profesionais agrarias sobre os mesmos e, unha segunda, que pretendía coñecer as características e as actitudes dos beneficiarios fronte ás medidas agroambientais (Capítulos VII a XI).

A metodoloxía utilizada no traballo de campo é debedora, en boa medida, dos traballos de Paniagua (2001), Viladomiu e Rosell (2000) e especialmente de Garrido

² Proxecto de investigación (AGL2001-2680-C02-02) “Cambio estructural y políticas agrarias: el caso de los sistemas agrarios especializados en olivar, cultivos herbáceos y ganadería bovina” dirixido por Francisco Sineiro García polo que respecta ao equipo da USC e coordinada por Eladio Arnalte.

Fernández (2000), traballos todos eles, pioneiros no estudo da política agroambiental en España dende o enfoque das ciencias sociais, pero tamén foi desenvolvida en parte na estadía da autora en NewCastle.

Optouse por elaborar catro estudos de caso, un por cada medida existente no primeiro período de programación, baseados na información obtida a traveso de entrevistas en profundidade a beneficiarios e técnicos relacionados coa xestión e a administración do programa. A totalidade das entrevistas fixéronse ao remate do primeiro período de programación cando xa estaban publicadas e comezando a poñerse en marcha as novas medidas. Isto permitiunos obter información sobre o desenvolvemento do programa anterior pero tamén sobre a intención ou non dos beneficiarios de acollerse ao novo.

Para os dous primeiros grupos a estudar (administración e organizacións agrarias) deseñáronse entrevistas semiestruturadas das que se recolleron as respostas anotándoas directamente para despois proceder á súa redacción. A selección dos entrevistados fíxose en consideración á súa condición de informantes privilexiados, ben porque eran os xestores ou responsables directos dos programas dentro da administración, ben porque eran as persoas ás que nos dirixiu a organización agraria correspondente en Galiza.

Para caracterizar aos beneficiarios optouse por un cuestionario de carácter maioritariamente cualitativo onde se combinaron preguntas pechadas e abertas (Anexo 2). A entrevista foi redactada cos obxectivos de caracterizar socioeconómicamente as explotacións acollidas ao programa e mostrar as actitudes dos beneficiarios fronte ás medidas e ao seu deseño. Estaba dividida en cinco bloques de preguntas sobre:

1. Características socioeconómicas da explotación.
2. Desenvolvemento do programa agroambiental: onde tratamos de avaliar a grado de satisfacción xeneral co funcionamento do mesmo.
3. Sensibilización ambiental: onde tratamos de medir se a medidas sensibilizaron aos beneficiarios sobre os valores ambientais que se pretendía promover ou preservar.
4. Entorno e Innovación: aquí pretendíamos apreciar as expectativas dos beneficiarios sobre o futuro das súas explotacións e medir a capacidade do programa para inducir cambios nas prácticas agrarias alí onde se pretendía ou, en todo caso, para fixar a actividade e a poboación nas zonas de aplicación.
5. Cuestións económicas: onde preguntamos sobre a satisfacción dos beneficiarios con respecto á contía das axudas.

A imposibilidade de coñecer as características do universo completo de beneficiarios fixo que a selección de casos se realizase de xeito aleatorio a traveso das informacións proporcionadas por técnicos, asociacións de produtores e sindicatos ou organizacións profesionais. Finalmente, estudáronse 72 casos en total para as catro medidas.

Os resultados do traballo de campo expóñense individualmente para cada medida en concreto ante a falta de senso de comparar medidas, países e rexións onde o deseño e aplicación é moi diferente e, polo tanto, parte dos factores que condicionan as decisións dos agricultores sobre a súa participación nas mesmas tamén (Garrido Fernández, 2000). Deste xeito, ver medida a medida permítenos tamén apreciar mellor os efectos sobre os beneficiarios e sobre o territorio (Capítulos VII a X). Parte do desenvolvemento desta etapa da investigación realizouse no contexto do proxecto de investigación RURAGRI³.

No capítulo XI facemos unha valoración xeral dos resultados que nos permite responder a cales son as características da política agroambiental galega e qué motiva aos beneficiarios a integrarse nos programas.

³ Proxecto AGL2005-07827-C03-02 “El Papel de la Agricultura en los Procesos de Desarrollo y Diferenciación de los Territorios Rurales Españoles” coordinado por Eladio Arnalte e dirixido por Edelmiro López Iglesias polo que respecta ao equipo da USC.

II. MARCO TEÓRICO

II.1. Agricultura e Ambiente.

II.1.1. Efectos ambientais da actividade agraria

A agricultura usa aproximadamente o 40% da terra nos países da OCDE, así como o 45% da auga. Na Unión Europea terras de uso agrario e bosque ocupan máis das tres cuartas partes do territorio e no Estado Español, a agricultura tamén ocupa o 40% da superficie e utiliza o 80% dos recursos hídricos. En Galiza, a superficie agraria útil significaría a penas o 30% do total de terras pero é de destacar que superficies clasificadas de vocación forestal son utilizadas a cotío para o sostemento da gandería. Trátase polo tanto dunha actividade que xestiona gran parte dos recursos naturais dispoñibles e configura a paisaxe de numerosos territorios, o seu impacto no ambiente resulta, xa que logo, de importancia capital para o conxunto da sociedade á marxe xa da súa tradicional función de proporcionar alimentos e materias primas.

Agricultura e ecosistemas teñen co-evolucionado dende o inicio dando lugar a interaccións que nos últimos tempos téñense alterado de forma brusca e desequilibrada. Asistimos a unha acelerada industrialización da agricultura estimulada, a maior parte das veces, dende a política agraria (no ámbito da OCDE despois da II Guerra Mundial) co fin de producir masivamente alimentos. Esta industrialización tradúcese nun maior uso de *inputs* industriais, as producións teñen maioritariamente un destino industrial e sobre todo, trasládanse os modelos de produción de masas da industria á agricultura. Todo elo ten como resultado un importante incremento da produtividade no sector por unha banda, pero importantes consecuencias negativas para o ambiente e o territorio derivadas da desestabilización da relación dos sistemas agrarios co seu entorno ecolóxico pola outra (Naredo, 2001). Estes custos ambientais poden ser resumidos como segue (Lowe, Ph.; Marsden, T.; Whatmore, S., 1993):

- ✓ Efectos sobre a saúde humana, dos residuos de praguicidas e fertilizantes, metais pesados, aditivos para pensos e demais contaminantes que permanecen no solo, masas de auga, produtos de alimentación e cadea alimentaria
- ✓ Diminución e división de biótotos importantes para a conservación da natureza
- ✓ Contaminación das augas superficiais e subterráneas, eutrofización das augas superficiais a causa de nitratos e fosfatos, provocando riscos locais para a saúde, empeoramento da calidade dos recursos hídricos, perda de posibilidades de recreo e incremento nos custos de subministración de auga
- ✓ Problemas de contaminación agraria asociados co crecemento da gandería intensiva

- ✓ Contaminación atmosférica a consecuencia da gandería intensiva, estercado e fumigación das colleitas.
- ✓ Salinización do solo, coa contaminación conseguinte das correntes de auga e con perdas de produtividade do solo e de valores paisaxísticos
- ✓ Perdas de atractivos paisaxísticos e de ecosistemas causados pola aglomeración de explotacións, incremento dos monocultivos, destrución de sebes, valados e socalcos, drenaxes e deterioro ou derrubamento das edificacións agrarias tradicionais.
- ✓ Compactación, erosión e contaminación do solo, co resultado de perdas de produtividade, diminución da calidade dos recursos hídricos e redución da capacidade de almacenamento de auga.

Pódese engadir a diseminación de residuos no territorio derivados da artificialización dos procesos produtivos (plásticos de invernadoiro, acolchado de cultivos ou ensilado, envases, etc.).

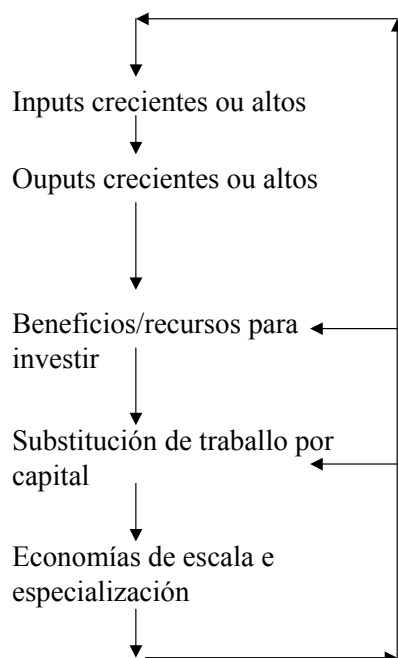
O aumento de rendementos, como acabamos de dicir, vai da man de procesos intensificadores⁴ e concentradores da actividade produtiva no territorio pasando a abandonarse esta actividade noutras zonas. O abandono de terras cultivadas en zonas deprimidas economicamente ou áreas marxinais das explotacións provoca, pola súa banda, perda de agroecosistemas e coñecementos locais (sistemas tradicionais de cultivo e manexo gandeiro) coa conseguinte proliferación do mato no territorio (Naredo, 2001), perda de biodiversidade e paisaxes tradicionais, erosión e desertización (abandono de socalcos, ou abandono de sistemas de rego tradicionais nas áreas mediterráneas, p.e.); perigo de incendio (abandono do monte e perda da súa función dentro da explotación); etc.

Baldock et al. (2002) ilustran estes dous procesos, intensificación da actividade e abandono, a traveso do seguinte gráfico que mostra os mesmos en forma de “círculos viciosos”.

⁴ De ordinario falamos de intensificación en agricultura referíndonos ao uso dun factor produtivo, xeralmente a terra. A intensificación no uso da terra leva aparelado un incremento dos agroquímicos e da mecanización dos labores.

Figura II.1: Ciclo de intensificación e marxinalización na agricultura.

I.Ciclo de intensificación: mellores terras, situacións económicas favorables

**Efectos ambientais:**

Contaminación/eutrofización, erosión

Expansión da superficie agraria en intensivo

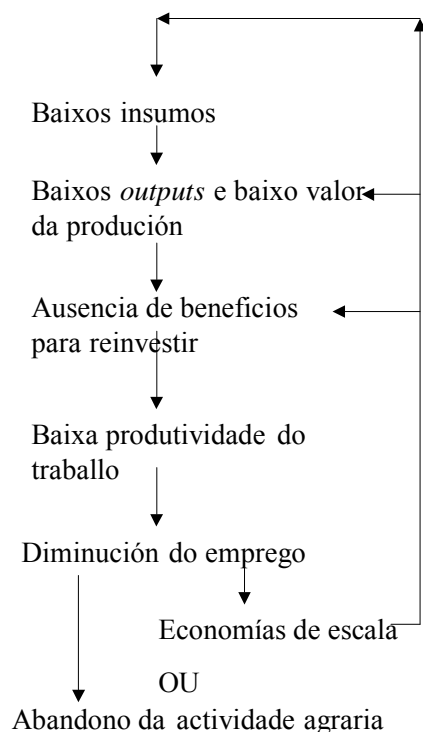
Perda de superficie e extensivo ou sen uso agrario

Potencialidade para mellorar a eco-eficiencia debido a unha mellor relación factor/produto

As características non produtivas do territorio non son tidas en conta

Deterioro de parte desas características: sobre explotación de recursos

II. Ciclo de marxinalización: peores terras, situacións económicas marxinais

**Efectos ambientais :**

Diversidade de paisaxe semi-naturais

Alto valor ambiental

Supervivencia de áreas sen actividade agraria e das características naturais dos territorios

Ausencia de manexo ou intervención

Actividade gandeira en extensivo (*ranching*)

Abandono/forestación (consecuencias variables)

Fonte: Baldock et al. (2002)

Fonte: Baldock et al. (2002)

Cada un destes efectos terá unha maior ou menor intensidade dependendo das condicións locais de cada zona e da concentración da actividade na mesma. Unha mesma

práctica pode ter efectos ben distintos segundo a localización xeográfica⁵. De feito, o mellor xeito de apreciar os efectos negativos da actividade agraria sobre o ambiente é a escala local e numerosos estudos referidos a ámbitos xeográficos concretos dan conta deles.

Pero a agricultura tamén xera externalidades positivas, é dicir, efectos positivos que unha agricultura ben manexada ten sobre o ambiente. A agricultura tradicional “colaborou” coa natureza a través dos séculos favorecendo as súas aptitudes produtivas e dando lugar a formas específicas de agroecosistemas de alto valor ambiental e paisaxes que agora consideramos que debemos conservar xa que forman parte do noso patrimonio. Así a actividade agrogandeira pode previr a erosión do solo (fixando nutrientes) e o risco de incendio, manter a biodiversidade, contribuír ao mantemento dos recursos hídricos, proporcionar servizos de lecer para o resto da sociedade, ou contribuír á prevención do efecto invernadoiro mediante a captura de CO₂ por parte da vexetación e dos solos (OCDE, 2003; Lowe et al., 1993).

II.1.2. Efectos ambientais das políticas agrarias de sostemento de prezos.

Resulta evidente pensar que as políticas agrarias aplicadas nos países occidentais promovendo un incremento do *output* e da produtividade tiveron consecuencias negativas importantes no medio, especialmente cando tiveron éxito na promoción de métodos de produción intensivos. É o caso da PAC e existe abundante literatura que ilustra eses efectos perniciosos de certas medidas de política agraria. Naredo (2001) sinala algúns deses efectos na agricultura española:

“...la U.E. se ha mostrado ajena a los principales problemas ambientales del agro español.....Se pueden poner ejemplos de la normativa de nitratos, que limita, como problema más grave, la aportación de materia orgánica en los suelos; de la normativa que subvenciona las labores de barbecho blanco para luchar contra la erosión exponiendo al suelo a la agresividad de la lluvia erosionante en Castilla y León; de la subvención indiscriminada al cultivo en regadío del maíz en vez de subvencionar cultivos de secano, de la subvención a la reducción del regadío en esta zona desatando picarescas poco eficaces”(Naredo, 2001).

Por outra banda, Baldock et al. (2002) fan unha revisión de un amplo número de medidas da PAC co fin de dilucidar cales efectos son consecuencias directas desas

⁵ Por exemplo a extensión do cultivo do millo forraxeiro como consecuencia da intensificación gandeira, non ten unhas consecuencias tan fortes para os acuíferos en zonas húmidas como en zonas secas xa que obtención de 1 kg de millo esixe, de media, unha tonelada de auga (Naredo, 2001). A escala da U.E. os países secos do Sur teñen problemas específicos relacionados coa escaseza de auga, coa súa sobreexplotación ou coa erosión causada pola mesma.

medidas e cales son causados por outros elementos de presión sobre o ambiente. A pesares da dificultade da tarefa ofrecen uns resultados que non podemos deixar de citar. Existen evidencias das consecuencias negativas para o ambiente de moitas medidas especialmente do primeiro piar pero tamén é certo que os efectos dunha mesma medida poden variar en función do tipo de sistemas agrarios no que se aplican e estes varían tanto entre sectores produtivos como dentro dun mesmo sector (sistemas máis ou menos extensivos).

“In some cases and sectors, clear links appear either weak or not proven; for example, between guaranteed prices for dairy products and environmental pollution. In other cases, there is evidence to suggest that policies have had an impact; for example, in relation to the various headage and stocking densities under the beef and veal regime or the output-related payments in the olive regime. In many cases where it appears that a policy measure may have contributed to environmental pressures, this relationship is not universal because different farming systems across the EU apparently respond differently to common instruments...” (Baldock et al., 2002).

En Galiza non podemos dicir que sexan evidentes os efectos de medidas concretas da política de sostemento de prezos no ambiente. Non obstante, no capítulo V recolleemos datos sobre os efectos ambientais da especialización leiteira en Galiza, especialización inspirada polas expectativas que no momento de entrar na CEE foran xeradas dentro do sector.

II.2. Desenvolvemento sustentable e Multifuncionalidade

II.2.1. Desenvolvemento sustentable e políticas agrarias.

En 1987 a Conferencia Mundial das Nacións Unidas para o Ambiente e o Desenvolvemento presidida pola señora Brundtland relanza o debate sobre cuestións globais xa tratadas na Conferencia de Estocolmo de 1972 onde se abrira a vía do chamado Ecodesenvolvemento que non chegou a prosperar. En cambio, o informe “Our Common Future” saído da Conferencia de 1987 onde se fala por primeira vez de desenvolvemento sustentable, terá importantes repercusións no futuro e constitúe o primeiro paso para a Conferencia de Río de Janeiro (xuño 1992) que terá como obxectivo concluír acordos internacionais no marco de unha estratexia para un desenvolvemento sustentable.

Durante os anos 90 o concepto de desenvolvemento sustentable asistiu a un proceso de constante redefinición e clarificación. No informe Brundtland o desenvolvemento sustentable definíase como aquel que “responde ás necesidades presentes sen comprometer a capacidade das xeracións futuras de satisfacer as súas

propias necesidades”. A solidariedade coas xeracións presentes e futuras debe manterse en tres dimensións: unha ambiental, outra económica e outra social. A Declaración do Cumio Mundial de Johannesburgo sobre Desenvolvemento Sustentable en 2002 recollía no seu parágrafo 11 estes tres aspectos (Naciones Unidas, 2002):

“Recoñecemos que a erradicación da pobreza, a modificación de pautas insostibles de produción e consumo e a protección ordenación da base de recursos naturais para o desenvolvemento social e económico son obxectivos primordiais e requisitos fundamentais de un desenvolvemento sostible.”

Se ben en Johannesburgo ponse de manifesto a falta de cumprimento dos obxectivos da Axenda 21, programa de actuacións saída da conferencia de Río, o certo é que a partir de 1992 pónense en marcha unha serie de políticas en diversos ámbitos, que polo menos nominalmente, teñen como obxectivo contribuír á consecución dun desenvolvemento sostible. Isto é así tamén para a agricultura e o medio rural. A propia Axenda 21 (Naciones Unidas, 1992) fixaba como obxectivos para a área de “Estudo, planificación e programación integral da política agrícola en vista do aspecto *multifuncional*⁶ da agricultura, sobre todo no que respecta á seguridade alimentaria e ao desenvolvemento sostible” os seguintes: “a) Para 1995, examinar e, cando proceda, establecer un programa co fin de integrar o desenvolvemento ambiental e sustentable nas análises de políticas para o sector alimentario e agrícola; b) Manter e desenvolver, plans multisectoriais operativos, programas e medidas de política para mellorar a produción sostible de alimentos e a seguridade alimentaria no marco do desenvolvemento sustentable, a máis tardar en 1998; c) Manter e mellorar a capacidade dos países en desenvolvemento, e en particular dos menos adiantados, para levar a cabo por si mesmos as súas actividades en materia de política, programación e planificación, para 2005 a máis tardar”. Folga sinalar a demora no cumprimento destes obxectivos que na práctica atopan obstáculos e dificultades de todo tipo.

Non obstante, queremos destacar cómo por primeira vez aquí recoñécese en instancias internacionais o carácter multifuncional da agricultura. Dende entón o concepto de multifuncionalidade da agricultura ten sido discutido e redefinido por diferentes instancias internacionais. Ámbolos dous conceptos, desenvolvemento sustentable e multifuncionalidade teñen servido para integrar a protección do ambiente e da natureza nas políticas agrarias e lévannos necesariamente a tratar de adoptar unha perspectiva multidisciplinar e integradora na análise e concepción das mesmas.

⁶ O subliñado é noso.

II.2.2. Do paradigma da multifuncionalidade da agricultura ao novo paradigma rural.

Como sinala Moreno Pérez (2004) o concepto de multifuncionalidade da agricultura ten sido utilizado de diversos xeitos. Por unha parte, da declaración da Axenda 21 e das relecturas que despois teñen feito diversos organismos internacionais como a OCDE ou a U.E., despréndese un concepto da multifuncionalidade referido ás distintas funcións que a agricultura cumpre dentro do sistema económico, isto é, produción de materias primas e alimentos, conservación/creación da paisaxe rural e do ambiente, e contribución ao tecido socioeconómico das áreas rurais. Por outra banda, a literatura científica ten feito unha segunda lectura do concepto dende un punto de vista microeconómico interpretando tamén como agricultura multifuncional “as estratexias que os agricultores emprenden co obxecto de incrementar as súas rendas, e que se desmarca do comportamento maioritario ou ortodoxo” (Moreno Pérez, 2004, ver tamén Knickel e Renting 2000).

Dentro dos documentos da propia OCDE⁷ podemos atopar dúas interpretacións do concepto. Unha chamada positiva, onde a multifuncionalidade se define coa axuda do aparello de análise da economía neoclásica (produción conxunta, bens públicos, externalidades) e trátase dunha característica dunha actividade produtiva calquera. Outra normativa, menos desenvolvida en documentos posteriores⁸, onde se fai referencia ás múltiples funcións que a agricultura cumpre para a sociedade o que leva a facer recomendacións sobre políticas (fixar criterios de elaboración e avaliación).

A controversia prodúcese á hora de especificar cal é o mellor procedemento para asegurar o cumprimento das funcións non comerciais da agricultura (ambientais e sociais, aínda que o debate xirou habitualmente en torno aos servizos ambientais) e cal é o impacto nas decisións produtivas (Potter, 2004), e en última instancia, nas relacións comerciais. Non se entendería a polémica sobre a definición de multifuncionalidade se non temos en conta o papel que xoga á hora de xustificar determinados apoios financeiros á agricultura no contexto das negociacións da Organización Mundial de Comercio. De feito a OCDE adopta este concepto so cando as tensións dentro das negociacións comerciais fan que a conferencia ministerial encargue a este organismo un informe sobre como atopar o equilibrio entre a liberalización dos intercambios e os obxectivos

⁷ A OCDE adoptou o concepto de multifuncionalidade na reunión ministerial de 5e 6 de marzo de 1998.

⁸ Nieddu (2004) sostén que a aproximación normativa foi mesmo deixada de lado na práctica pola OCDE no sentido de recomendar unicamente prácticas liberalizadoras dos mercados que non distorsionen a libre concorrência e renunciando a facer recomendacións sobre como potenciar ou manter a multifuncionalidade dos territorios. Compre sinalar a dificultade de poñer en marcha políticas con obxectivos múltiples: ambientais, sociais, alimentarios.

domésticos de tipo non comercial (Nieddu, 2004). Nestas negociacións as posicións repártense entre aqueles países contra a multifuncionalidade e aqueles pro.

Os primeiros, con EE.UU. á cabeza, cren que este concepto non é unha característica propia da agricultura senón unha escusa para seguir protexendo actividades agrarias en Europa coa conseguinte distorsión dos mercados e atrancando a liberalización dos mesmos. Os bens e servizos non comercializables producidos pola agricultura poderían ser desacoplados⁹ da produción de bens comercializables, e en todo caso as medidas permitidas dentro da “Caixa Verde”¹⁰ tal e como está xa garantirían suficientemente a provisión deses bens (Pingault, 2004). En todo caso as axudas deberían remunerar estritamente a provisión do beneficio non comercial en cuestión.

Os países defensores do recoñecemento do carácter multifuncional da agricultura, agrupados entorno á U.E., fan de elo un obxectivo de política prioritario, posto que é algo que a sociedade demanda. Afirmen que o desacoplamento perfecto entre produtos comercializables e non (bens públicos, externalidades positivas producidas conxuntamente cos bens privados) non existe e que as medidas contidas na “Caixa Verde” non están ao alcance de tódolos países por razóns orzamentarias (Pingault, 2004). Polo tanto defenden a existencia de axudas ligadas á produción ou aos factores de produción (Hodge, 2004; Baldock et al., 2002). A Unión Europea¹¹ ademais, liga o concepto de multifuncionalidade á existencia de un “modelo europeo de agricultura” do que é a súa característica chave e fai da súa preservación un obxectivo de política dentro da PAC (a traveso do segundo pilar) despois dos consellos de Luxemburgo (1997) e Helsinki (1999). Este modelo europeo de agricultura veríase ameazado polos procesos de liberalización comercial e de desligamento radical das axudas.

Como sinala Potter (2004), máis recentemente se ten dado un paso máis na reformulación de multifuncionalidade considerándoa como unha característica do mundo rural (onde actúan agricultores e outros propietarios de terras) e non tanto da agricultura. Iso si, aínda está por ver que efecto pode ter isto na discusión entre aqueles que defenden a liberalización dos mercados agrarios e os que son partidarios de manter os sistemas de apoio financeiro. Esta reformulación ten sido presentada dende o enfoque do chamado post-productivismo e atopa especial desenvolvemento nos traballos dos sociólogos

⁹ Segundo a regra Tinbergen para que a política ambiental sexa eficiente cada atributo/obxectivo ambiental debe estar perfectamente identificado e debe ser abordado por un instrumento separado.

¹⁰ Trátase das medidas que non teñen efectos de distorsión da produción nin do comercio ou os teñen nun grao mínimo. As axudas que se inclúen neste compartimento teñen que cumprir dúas condicións: financiarse con fondos públicos e non implicar transferencias dos consumidores, e non prestar axuda en materia de prezos aos consumidores. Non obstante as axudas da caixa verde comezaron a ser contestadas tamén logo das reunións de 2003 e 2005.

¹¹ Dentro da U.E. tamén existen posicións encontradas, mentres que o Reino Unido defende as posicións máis neo-liberais, Francia sostén posicións máis proteccionistas.

británicos e holandeses (Van der Ploeg et al., 2000; Marsden et al., 2002; Lowe et al., 1993). Existen procesos de reestruturación no mundo rural onde se dan diversos procesos de diversificación produtiva e de consumo (turismo rural, función residencial, lecer, producións típicas, conservación da natureza...) relacionados precisamente co seu carácter multifuncional e onde a agricultura deixa de ser o motor económico. A pesares do dito, Marsden et al. (2002) Knickel and Renting (2000) identifican e propoñen modelos de desenvolvemento rural de base agraria onde as explotacións seguen a xogar un papel relevante na conservación do ambiente e da paisaxe e na xeración de actividades económicas que manteñan un medio rural vivo.

Finalmente, dende o punto de vista das políticas a OCDE xa fala do novo paradigma da multifuncionalidade do espazo rural (OCDE, 2006) caracterizándoo como se recolle no cadro 1. Este organismo constata como “os responsables da formulación de políticas, superando a tendencia a concentrar esforzos na multifuncionalidade da agricultura, fan fincapé na necesidade de identificar e outorgar valor á ampla gama de recursos das zonas rurais e de ter en conta as externalidades positivas e negativas asociadas a diferentes actividades nesas zonas” adoptando enfoques de desenvolvemento endógeno (*botton-up*). Non son alleas a este desenvolvemento as presións externas producidas polas negociacións no seo da OMC, tal e como levamos descrito neste apartado, e presións internas de tipo orzamentario onde o apoio á agricultura comeza a ser contestado.

Cadro II.1. O Novo Paradigma Rural

	Antigo enfoque	Novo enfoque
Obxectivos	Igualación, renda agraria, competitividade agraria.	Competitividade das zonas rurais, valorización dos activos locais, explotación de recursos non utilizados.
Sector obxectivo principal	Agricultura	Diversos sectores das economías rurais. Dáse prioridade á zona xeográfica.
Ferramentas principais	Subvencións	Investimentos
Axentes principais	Gobernos nacionais, agricultores e gandeiros	Todas as escalas da administración, diversas partes interesadas locais (públicas, privadas, ONG...)

Fonte: OCDE (2006).

II.3. Instrumentos económicos para o desenvolvemento de políticas ambientais.

O certo é que á hora de abordar a multifuncionalidade da agricultura, e recentemente, do espazo rural, a maioría das discusións teñen xirado fundamentalmente entorno á función ambiental (Nieddu, 2004) tanto na literatura como no eido da política. Como sinalamos no apartado anterior, a OCDE abordou esta cuestión á luz do aparello analítico da economía neoclásica polo que non é estraño que para abordar esta función dentro das políticas agrarias, a elección de instrumentos de política económica estivese guiada pola chamada economía ambiental.

“En términos generales, la toma de decisiones de política económica ambiental puede considerarse como un proceso en dos etapas. La primera es establecer los objetivos para los indicadores ambientales claves, pues estos definen el nivel en el que ha de protegerse la capacidad del medio ambiente; la segunda etapa es, entonces, influir en la actividad económica de tal manera que esta no exceda esos objetivos. Tiene que usarse varios instrumentos (tales como impuestos, regulaciones y gasto gubernamental) que limiten la conducta de las empresas y familias individuales ”(Jacobs, 1996)

Dende os anos 80 desenvólvense no ámbito da OCDE, e en particular na UE como veremos máis adiante, unha serie de políticas conducentes a paliar os efectos negativos da actividade agraria no ambiente pero tamén dirixidas a potenciar aqueles efectos positivos (OCDE, 2003). O cadro teórico que sustenta estas políticas limita a intervención no mercado unicamente aos casos nos que este falla na provisión de determinados bens. Baséase nas seguintes premisas (OCDE, 2004; Hodge, 2004; Barthelémy e Nieddu, 2004):

- a) Antes de intervir habería que determinar se existe ou non e en que grado produción conxunta de bens comerciáveis e non comerciáveis e se esa ligazón podería ser cambiada ou non.
- b) Se existe produción conxunta, ¿existe fallo de mercado?
- c) Se é así, ¿existen outras opcións máis eficientes (como creación de mercados ou provisión voluntaria de bens) diferentes da intervención pública?¹²

Algunhas das políticas aplicadas teñen un carácter transversal, é dicir, trátase de medidas de política ambiental que afectan a múltiples sectores produtivos, e outras están especificamente dirixidas ao sector agrario formando parte de políticas agrarias ou, máis

¹² Estes e outros conceptos teóricos serán abordados no apartado 4 deste capítulo.

recentemente, rurais. Este último caso, é dicir, a integración das consideracións ambientais nas políticas agrarias ou rurais, foi a opción elixida pola U.E. e a defendida tamén dende a literatura

“En el sector agrario, un sector muy intervenido, parece un sinsentido aplicar instrumentos económicos de política ambiental que, de una manera u otra, no estén vinculados a las políticas agrarias, ya sean de mercado, estructurales o de sostenimiento de rentas” (Sumpsi et al., 1997).

A maioría dos instrumentos económicos que estas políticas adoitan utilizar son os clásicos das políticas ambientais. Afectan aos beneficios e custos das accións que os agricultores poidan emprender e teñen como finalidade influír no comportamento dos mesmos para conseguir unha maior protección e conservación do medio natural onde se insiren as súas explotacións. Se ben é certo que na consecución do obxectivo de integrar políticas agrarias e ambientais as opcións reducíronse a dous tipos de instrumentos con diversas variantes: os incentivos económicos sobre accións voluntarias e as axudas condicionadas (Sumpsi et al., 1997). Este apartado pretende facer un percorrido polos instrumentos máis comunmente usados neste tipo de políticas seguindo o inventario da OCDE (OECD, 2003) que contempla instrumentos económicos (subvencións, impostos, dereitos comercializables), medidas de obrigado cumprimento (regulamentacións, mecanismos de axudas condicionadas) e medidas de apoio institucionais ou de formación e información (asistencia técnica, certificacións e medidas de base na comunidade local). Prestaremos unha maior atención aos instrumentos económicos máis usados.

II.3.1. Instrumentos económicos

II.3.1.1. Incentivos económicos /Subvencións

É o instrumento elixido pola chamada política agroambiental europea da que a súa aplicación en Galiza analizamos neste traballo. Trátase de pagos monetarios ou mesmo outros pagos indirectos como deducións fiscais, que buscan que o propietario da explotación ou da terra corrixa determinados efectos negativos ou promova a provisión de determinados bens ambientais. Na práctica, moitos destes pagos están ligados a algún factor de produción (nomeadamente o factor terra) mentres que son máis escasos aqueles directamente ligados á consecución de determinados obxectivos ambientais medibles.

Como dixemos a U.E. pero tamén os EE.UU., Suíza e Noruega teñen incrementado o uso destes incentivos nos últimos anos aínda que o seu peso financeiro sexa escaso¹³. O tipo de pagos é diferente segundo os países podendo clasificarse en tres categorías:

- a) pagos que buscan contribuír a que o agricultor soporte os custos de adecuarse a unha determinada regulamentación ambiental,
- b) pagos que compensan a perda de ingresos experimentada pola adopción de determinadas prácticas agrarias e, finalmente,
- c) pagos que remuneran a provisión de bens e servizos ambientais. Os dous últimos casos son os que se aplican dentro da U.E..

Téñense identificado (Sumpsi et al., 1997) unha serie de problemas dende a perspectiva económica que axudan a explicar as dificultades na aplicación deste instrumento na práctica: a determinación da contía da axuda (diferentes segundo se trate de pagos remuneradores ou compensadores), os elevados custos administrativos de seguimento e control, o risco de distorsión da libre competencia e o financiamento das axudas, problemas dos que falaremos no apartado II.4 deste capítulo.

II.3.1.2. Impostos

Trátase de impoñer un imposto ou carga que internalice unha externalidade negativa producida por unha actividade de produción ou consumo. Adoitan buscar a redución da demanda do *input* ou *output* causante do mal ambiental (Jacobs, 1996; OECD, 2003).

O seu uso é moi limitado debido a diferentes razóns. Por unha parte, o feito de que a contaminación agraria sexa difusa dificulta o nivel de establecemento do imposto aínda que existen países (Holanda, Bélxica, Dinamarca) que teñen adoptado este instrumento sobre a base dunha estimación teórica de emisións de nutrientes por riba de determinados límites (OECD, 2003). O que si se utiliza con certo nivel de xeneralización son impostos sobre certos *inputs* potencialmente contaminantes como praguicidas e fertilizantes químicos. Tamén existen cargas impositivas sobre o uso dos recursos hídricos pero estas son menos aceptadas que noutros sectores.

II.3.1.3. Permisos de contaminación comercializables.

Trátase de medidas (permisos, cotas, restricións...) que impoñen dereitos de contaminación máximos ou obrigas ambientais mínimas aos axentes económicos e que poden ser comercializables nun mercado creado habitualmente pola administración que é

¹³ En 2002 estimouse un 3% das axudas aos produtores no ámbito da OCDE. (OECD 2003).

quen fai o reparto inicial de permisos. A aplicación deste instrumento en agricultura é moi escaso debido ao carácter difuso da contaminación de orixe agrario que dificultaría a súa posta en marcha, xerando custos de transacción moi altos (OCDE, 2003). A pesares de elo existen exemplos en Holanda, Australia, ou nos Estados Unidos.

II.3.2. Medidas de cumprimento obrigatorio

II.3.2.1. Regulamentacións.

Habitualmente apoiadas por outro tipo de instrumentos, as regulamentacións utilízanse habitualmente para obrigar a realizar determinadas prácticas ou impoñen límites ou limiares de uso para determinados produtos como praguicidas, recursos como a auga, ou emisións contaminantes. O non respecto implica o pago dunha sanción económica. Este instrumento foi durante décadas o mais usado xa que minimiza o risco e a incerteza con respecto aos instrumentos económicos. Non obstante é menos flexible.

II.3.2.2. Axudas Condicionadas

Son mecanismos que impoñen certos comportamentos ambientalmente sensíbles aos agricultores como condición para recibir determinadas axudas ou subvencións ligadas á actividade agraria. Os agricultores que non elixen respectar esas limitacións ambientais non perciben as subvencións e límitase o efecto negativo das axudas á produción. Se estas son suficientemente elevadas, na práctica, estas medidas actúan como regulamentacións porque a maioría elixirá respectalas. Este foi tradicionalmente o instrumento máis usado na política agroambiental nos EEUU e Suíza (OCDE, 2003, Sumpsi et al., 1997) e dende a última reforma o seu uso é cada vez maior na U.E. no ámbito da PAC.

Como dixemos, este instrumento xunto cos incentivos económicos, ten sido un dos máis usados para conxugar obxectivos ambientais e política agraria. As súas principais vantaxes derivaríanse dunha suposta mellor xustificación social das políticas de sostemento de prezos que verían así diminuídos os seus efectos negativos sobre o ambiente e dun mellor cumprimento por parte dos agricultores e gandeiros da lexislación ambiental vixente implicando a aqueles que non están adheridos a mecanismos de acción voluntarios (OCDE, 2004). Tamén se ten apuntado un posible efecto demostración sobre as consecuencias ambientais das prácticas agrarias. Pero as desvantaxes tamén son variadas. En primeiro lugar, non existe un vínculo claro entre o nivel de subvención percibido e o suposto beneficio ambiental, tampouco nada asegura que os beneficiarios destas medidas se atopen nas zonas de maior risco ambiental. Tamén se ten apuntado (OCDE, 2004) como cambios no nivel de apoio público poden reducir a efectividade deste tipo de instrumento xa que se este baixa pode dar igual que se cumpra coa obriga

ambiental ou non. Por outra banda, non ten en conta os diferentes custos de cumprimento das esixencias que pode haber entre explotacións, e se a administración quixese tomarlos en consideración, elevaríanse os custos de transacción. Por todo ilo, e a pesares de que os custos de administración serían menores que nos mecanismos voluntarios este últimos teñen sido preferidos¹⁴.

II.3.3. Medida Institucionais e de formación/información.

II.3.3.1. Políticas de I+D

Xeralmente recoñécese o papel da investigación agroambiental na consecución de acadar determinados obxectivos ambientais na actividade agraria. Esta investigación, levada a cabo dende diversas áreas de coñecemento, adoitase dirixir cara o desenvolvemento de mellores prácticas agrarias e a súa difusión entre os agricultores, ou cara establecer mellores mecanismos de política agraria. O peso do gasto neste tipo de investigacións dentro do total en agricultura medrou nos últimos anos no conxunto da U.E. pero folga dicir que a súa distribución por países é moi irregular. Holanda e o Reino Unido están á cabeza (OCDE, 2003) países que, dentro da U.E. e dende mediados dos 80, teñen liderado a “ecoloxización” da Política Agraria Común.

II.3.3.2. Extensionismo

Un bo número de países contan con un sistema de extensionismo que de xeito habitual, especialmente coa chamada revolución verde, serviu para difundir as innovacións tecnolóxicas no ámbito da agricultura. Non obstante, nos últimos anos e para certos países, pasouse de difundir tecnoloxías tendentes a mellorar a produtividade a poñer un maior énfase en formación ambiental co fin de inducir cambios voluntarios nas prácticas agrarias que produzan melloras no medio incluíndo a adopción de sistemas agrarios de baixos *inputs* ou a difusión da agricultura ecolóxica. (OCDE, 2003; Juntti and Potter, 2002).

Na Unión Europea dentro dos regulamentos que establecen as medidas agroambientais¹⁵ tamén se contemplaba unha acción formativa deste estilo incluíndo proxectos de demostración e outras accións formativas e divulgadoras. De todos os

¹⁴ Falando dos pagos agroambientais na U.E. a Comisión Europea afirma que “The flexibility of agri-environment measures enables it to meet certain environmental needs which cannot be met by other means. The great diversity of its implementation shows that it is able to respond to very diverse situations on the ground” (European Commission, 2005).

¹⁵ Reg. 2078/92 e Reg. 1257/99

xeitos, non en todos os países este tipo de instrumento ten tido igual dimensión¹⁶. En Australia, Canada e Nova Zelandia, as comunidades locais e os grupos de agricultores implicáronse de xeito importante na diseminación de información e na promoción de solucións a problemas ambientais.

II.3.3.3. Medidas con base na comunidade local (*Community-based measures*)

Son accións que tratan de implicar fondos gobernamentais para apoiar proxectos colectivos de base local co obxecto de mellorar a calidade ambiental na agricultura. Como dixemos este tipo de proxectos desenvolvéronse especialmente en Australia, Canada e Nova Zelandia dende mediados dos 80 pero recentemente estanse aplicando noutras áreas. Por exemplo, no Reino Unido e no ámbito do regulamento europeo de desenvolvemento rural (Reg. 1257/99) púxose en marcha unha iniciativa deste estilo: *The Rural Enterprise Scheme* iniciado no ano 2000 consistente en dar apoio financeiro a proxectos que impliquen a agricultores, empresas rurais e grupos locais co fin de protexer o medio.

II.3.3.4. Certificacións

Consistente nunha adhesión voluntaria a estándares produtivos que certifican unha forma de producir ou un produto non lesivo para o ambiente. Esta certificación ou *eco-label* busca que o consumidor distinga os produtos de produción ortodoxa dos produtos que buscan unha mellor protección do medio. Este sistema necesita unha serie de organizacións (publicas ou privadas) que independentemente aseguren e certifiquen que o produto se adecúa aos estándares establecidos. É o caso da certificación de agricultura ecolóxica.

Finalmente a OCDE recoñece a dificultade de optar por un ou por outro mecanismo, ou mesmo por unha mestura de instrumentos de política que puidésemos considerar óptima para os diferentes países. Aínda así considera que

“There will still be an on-going role for policies addressing environmental issues in agriculture, including an appropriate regulatory framework, information-based strategies and economic instruments. In justifying policy intervention it will be imperative to establish, firstly, that markets alone cannot deliver the environmental outcomes required; secondly, that intervention would promote rather hinder their achievement,

¹⁶Baste citar que no Estado Español os servizos de extensión agraria a penas fan extensionismo e se ben é certo que dentro das agroambientais si se considerou unha liña de formación non en todas as comunidades autónomas púxose en marcha. Por exemplo en Galiza non se financiaron medidas formativas dentro do programa tal e como veremos máis adiante.

while enhancing economic welfare as a whole, and thirdly, that the policy mix is the most cost-effective of the available intervention options” (OCDE, 2004).

II.4. A racionalidade teórica dos pagos por accións voluntarias dentro da política agroambiental.

Neste apartado revisamos algúns dos conceptos teóricos que xustifican a elección dos pagos agroambientais como o instrumento elixido na maioría dos países onde se aplican este tipo de políticas, nomeadamente na Unión Europea, pero tamén nos ocuparemos das súas limitacións.

II.4.1. O enfoque neoclásico da Economía ambiental

Como se desprende do dito ate agora na práctica adoptada pola OCDE (2001b, 2004) subxace o concepto teórico de fallo de mercado que é o que xustifica dende o punto de vista da Economía Ambiental a intervención dos estados nos mercados, ben para internalizar os efectos externos negativos (contaminación de orixe agraria), ben para fomentar a provisión de externalidades positivas ou de bens públicos (paisaxe, biodiversidade). Dende este punto de vista, desenvolveuse un debate sobre o tipo de instrumentos máis adecuado para aplicar á actividade agraria (instrumentos voluntarios, punitivos, etc.) que ten en gran medida que ver coas dificultades prácticas á hora de poñer en marcha estas políticas.

Tódolos países da OCDE teñen establecido regulamentacións aínda que o instrumento máis utilizado en agricultura son os mecanismos voluntarios que, así mesmo, caracterizan a chamada política agroambiental da U.E

Dende a Economía Ambiental manéxanse habitualmente catro criterios para a elección dos instrumentos adecuados de política (Labandeira et al., 2006): o criterio de eficacia ambiental, o criterio de eficiencia económica, o criterio de incidencia distributiva e o criterio de viabilidade práctica. Non imos facer aquí unha análise pormenorizada de cada instrumento seguindo estes criterios pero si veremos unha serie de conceptos teóricos que teñen servido para xustificar esta elección. Así, os tres primeiros criterios teñen que ver coa aplicación do principio “Quen contamina paga”, principio reitor das políticas ambientais adoptadas no ámbito da OCDE e da U.E., que nos leva á problemática da asignación de dereitos de propiedade. O principio da eficiencia económica e da viabilidade práctica esixen a consideración dos custos de transacción e administración. Por último a cuestión da produción conxunta de bens ambientais e produtos agropecuarios introduce interrogantes sobre a eficacia ambiental dos instrumentos elixidos.

Segundo a OCDE (2004) “aparentemente existen maiores posibilidades na agricultura para a internalización dos custos ambientais se promovemos incentivos para corrixir os impactos negativos no ambiente e innovar en métodos de produción limpos, minimizando os custos do cumprimento das regulamentacións a longo prazo”. Por outra banda, tense criticado o feito de que moitos programas agroambientais (na U.E. por exemplo ou nos EE.UU.) paguen por diminuír calquera nivel de emisións contaminantes (Hodge, 2004) violando o principio “Quen contamina paga”. A teoría aconsellaría utilizar un imposto igual ao custo social marxinal causado á sociedade. Non obstante, os altos custos de transacción envoltos na identificación e cuantificación das emisións de orixe agraria xustifican a elección de pagos e subsidios para incentivar a diminución das mesmas (Glebe, 2007)¹⁷. O mesmo sucede cos pagos que buscan contribuír a que o agricultor soporte os custos de adecuarse a unha determinada regulamentación ambiental. Aquí o problema é que non todos teñen que incorrer nos mesmos custos para adaptarse á normativa ambiental (OCDE, 2004)

II.4.1.1. Dereitos de Propiedade

Así, unha mellor definición dos dereitos de propiedade é necesaria para determinar cando os agricultores deben ser compensados e en qué cantidades pola provisión de bens e servizos ambientais, ou ben, cando deben pagar polos custos producidos (Whitby, 1994). Mesmo faise necesario unha correcta identificación, non sempre posible¹⁸, dos contaminadores e/ou dos produtores de bens ambientais. (OCDE 2004; Ortiz e Estruch, 2004).

Whitby (1994) chama a atención sobre a importancia das diferenzas na asignación de dereitos de propiedade cando se introducen novas políticas e se comparan coas xa existentes. Unha ou outra asignación provocarán efectos diverxentes sobre os custos de transacción e, estes, resultarán un factor significativo para unha asignación de recursos eficiente.

Utilizar pagos por accións voluntarias semella presupoñer que os agricultores posúen dereitos implícitos sobre o uso dos recursos naturais do que se desprenden implicacións sobre o nivel e duración das compensacións aos agricultores por unha diminución deses dereitos. Na práctica, como apunta Hodge (2004), na elección dos mecanismos voluntarios faise o suposto de que a provisión de *outputs* ambientais

¹⁷ No caso da U.E. tamén influíu á hora de elixir unha política baseada en pagos por accións voluntarias, a presión das organizacións agrarias e a crise de rendibilidade de un sector sometido a un forte proceso de liberalización internacional (Sumpsi et al., 1997).

¹⁸ Debido ao carácter difuso das fontes de contaminación agraria ou á non proximidade dos efectos (positivos ou negativos) que sobre o medio natural poden ter determinadas prácticas.

representa a provisión de un beneficio (externalidades positivas, bens públicos) en lugar da prevención de un mal. A regulamentación que cada país fai do mecanismo xa define indirectamente uns certos dereitos de propiedade (ou limita de algún xeito os dereitos “implícitos” dos agricultores¹⁹) e determina o nivel de calidade ambiental que se espera dos propietarios das terras. Se este nivel non é acadado aplicaríase o principio “Quen contamina paga”. O mecanismo voluntario premiará aos agricultores que acaden niveis de calidade ambiental por riba dos considerados normais, e polo tanto supón que existe unha demanda social para eses niveis superiores. Aplicaríase polo tanto o principio “*Provider gets principle*” (Hodge, 2004; Hanley, 1998) onde as administracións identifican un determinado nivel de oferta de bens públicos que hai que prover e compensan financeiramente aos provedores de tales bens de acordo co custo marxinal de oportunidade en que incorren por proporcionalos. As dificultades para medir ese custo marxinal lévannos ao problema da determinación da contía dos pagos.

II.4.1.2. Producción Conxunta

A aplicación dos pagos agroambientais ten sido obxecto de controversia no contexto das negociacións da Organización Mundial de Comercio, sendo sospeitosos de ser utilizados por parte da U.E. como un mecanismo proteccionista que distorsiona a libre competencia. Neste senso, o paradigma da multifuncionalidade da agricultura veu a xustificar certos niveis de protección á mesma co argumento de que conxuntamente coa provisión de alimentos e materias primas, a agricultura cumpre outra serie de funcións sociais importantes para conseguir áreas rurais sustentables e viables: provisión de emprego, provisión de bens ambientais: biodiversidade, protección de paisaxes con significación cultural (Brouwer, 2004) etc.

Dende a teoría económica o concepto de produción conxunta é utilizado para análise da multifuncionalidade, e para a xustificación do apoio financeiro á agricultura. No contexto agroambiental non podemos dicir que exista unha relación estable ou simple entre produción agropecuaria e produción de beneficios ambientais (Hodge, 2004; Nowicki, 2004). Por un lado tense argumentado que unha redución da produción agraria podería traducirse nunha mellora ambiental (Reg. 2078/92 da U.E.) e isto é así para certos niveis de produción e para estilos produtivos intensivos onde unha redución do *output* provocaría un uso menos intensivo do recurso (nomeadamente terra e auga). Dende este punto de vista téñense defendido os pagos agroambientais que incitan a unha

¹⁹ Na U.E. a obrigatoriedade de respectar os Códigos de Boas Prácticas para ser beneficiarios das axudas. Con respecto a cómo a propia regulamentación das medidas agroambientais asigna dereitos de propiedade ver Ortiz-Miranda e Estruch-Guitart (2004) e Hodge e Ortiz-Miranda, (2007).

extensificación da produción ou mesmo ao abandono de terras como non distorsionadores da competencia, primeiro porque o que se subvenciona é o lucro cesante, e en segundo lugar, porque non se estimula a produción. Neste caso a produción conxunta suponse entre produción e contaminación. Pola contra, para outro tipo de escala produtiva pode que esa extensificación non xere ningún beneficio ambiental e o que se deba estimular sexa precisamente a produción.

Así, o concepto de produción conxunta tamén suxire unha ligazón directa entre produción agraria e beneficios ambientais. Neste caso, a existencia da actividade agraria é positiva para o mantemento de paisaxes que teñen unha especial significación cultural ou para o mantemento da biodiversidade. Non obstante subvencionar prácticas agrarias existentes foi criticado por considerar que distorsionan a competencia (Sumpsi et al. 1997), especialmente cando esa axuda financeira estimula a produción por riba do nivel anterior ao establecemento da política. Hodge (2004) defende o efecto “corrector da competencia” que estes pagos poden ter en zonas marxinais onde a produción non pode competir internacionalmente a prezos de mercado. Nestas áreas o apoio á agricultura faise necesario para asegurar unha correcta provisión de bens ambientais socialmente demandados, xa que o mercado non pode facelo (Ver tamén Sumpsi et al., 1997)

Neste mesmo sentido Glebe (2007) indica que un incremento da produción debido aos pagos agroambientais é improbable en rexións onde a agricultura é rendible ao marxe da política agroambiental mentres que a produción agraria debe ser mantida en rexións marxinais de montaña ou desfavorecidas. Nas rexións o efecto renda das axudas será maior debido aos menores custos de participación pero non sería distorsionador da competencia.

II.4.1.3. Os custos de transacción e administración.

A OCDE (2001b) establece que cando os mercados non existen e polo tanto non asignan os custos e os beneficios dos *outputs* agroambientais, faise necesario unha intervención pública para asegurar un determinado nivel de beneficios ambientais e internalizar os custos externos. O primeiro principio que debería seguir tal intervención é que os beneficios ambientais resultantes superen os custos asociados á política posta en marcha. Eses custos inclúen aqueles debidos á redución da produción (se é o caso), aqueles asociados á adopción de novas prácticas agropecuarias e a novas tecnoloxías, e aqueles custos de transacción asociados á posta en práctica da política. Segundo Glebe (2007):

“An efficient agri-environmental policy should ensure that production on farmland will only be profitable if the value of market and nonmarket effects exceeds the costs

involved with cultivation. Agri-environmental payments will therefore only be efficient, if total payments are not larger than the overall nonmarket effect of farming”.

Isto lévanos á ter en conta os custos de transacción, ás veces difíciles de determinar (Whitby, 1994). Xa vimos como en certos casos a elección dos pagos agroambientais tense preferido precisamente porque a priori trátase de un instrumento que implica menores custos de transacción que outros instrumentos como o establecemento de impostos sobre emisións ou o control do cumprimento de regulamentacións (OCDE, 2004; Glebe, 2007).

A pesares disto, o certo é que pouca evidencia empírica existe sobre os custos de transacción implícitos nos pagos agroambientais como demostran investigacións ao respecto (Ver Whitby, 1994 e Falconer e Whitby, 1999). Estas investigacións, non obstante, sitúan os custos de transacción máis que como unha xustificación para a elección do instrumento, como unha causa da lenta posta en marcha destes programas no inicio desta política na U.E. (Sumpsi et al., 1997) e mesmo da súa non posta en marcha (Latacz-Lohmann, 2004).

Como dixemos, as diferentes formas de aplicación do instrumento nos distintos estados membros significan diferentes asignacións de dereitos de propiedade. Este feito xunto coa existencia de características estruturais propias levan a que nas diferentes rexións se podan producir custos de transacción dispares (Whitby, 1994) que de algún xeito teñen incidido non só na decisión de aplicar ou non a política agroambiental senon na diferente acollida e alcance que esta política ten tido no ámbito comunitario. Así, o concepto de custos de transacción debe ser tido en conta á hora de analizar a decisión do agricultor de adherirse ou non a estes programas.

II.4.2. As limitacións dos mecanismos voluntarios.

II.4.2.1. As dificultades para a determinación dos pagos

Como apuntan Sumpsi et al. (1997) un dos problemas para a adopción de pagos por accións voluntarias é a determinación da contía do pago. Esta cuantificación será diferente segundo se trate de pagos remuneradores pola provisión de bens ambientais ou de pagos compensadores polo cambio de prácticas ou sistemas agrarios co fin de eliminar ou reducir externalidades negativas. Neste último caso o pago debería remunerar a perda de renda do agricultor para o cal habería que calcular o valor do beneficio marxinal social xerado polas novas prácticas agrarias e dos custos marxinais derivados das externalidades negativas existentes, valoración complexa posto que se trata de bens e servizos sen mercado. Por outra parte estes custos e beneficios poden variar en función das zonas, das

explotacións agrarias e mesmo dos anos. A pesares das dificultades expostas adoitase calcular un valor medio da axuda que non está exento de problemas xa que pode non ser suficiente para asegurar a adhesión de un número suficiente de agricultores ou pode que sexa excesivo e correccións posteriores xerarán desconfianza (Sumpsi et al., 1997). Ademais a posta en marcha destes mecanismos pode verse afectada por dilemas de selección adversa ou problemas de risco ou azar moral (Latacz-Lohmann, 2004). Por elo téñense proposto (Latacz-Lohmann, 1996 e 1997) mecanismos alternativos á simple media como: sistemas de poxas, onde os agricultores revelarían os seus custos de oportunidade reais, ou negociacións entre agricultores e administración. De tódolos xeitos con estes sistemas elevaríanse os custos de transacción/información para poñelos en marcha.

O primeiro tipo de pagos presenta se cabe unhas dificultades maiores para a súa determinación xa que esixe coñecer non só o valor dos beneficios ambientais do sistema agrario que se pretende incentivar senón tamén, como dixemos máis arriba, o custo marxinal de oportunidade no que os agricultores incorren mantendo ese sistema (Sumpsi et al., 1997; Glebe, 2007).

Todo isto require unha forte información e investigación da que a administración carece na maioría dos casos. A ciencia económica ten aportado diversos instrumentos de valoración de activos ambientais para os que existe aínda campo de aplicación (Prada Blanco, 2001) no contexto agroambiental tanto para a valoración dos beneficios ambientais como para a avaliación dos programas²⁰. A pesares diso, a información segue a ser limitada especialmente cando consideramos que existe un alto grado de incerteza sobre os custos e os beneficios futuros das accións presentes.

II.4.2.2. Os custos de transacción dos potenciais adherentes

Se do apartado anterior derivase a evidencia de que os custos de transacción existentes na posta en marcha dos pagos agroambientais son importantes²¹, tamén semellan selo os custos nos que incorren os propios beneficiarios á hora de adherirse aos

²⁰ No caso da avaliación dos programas agroambientais o máis comunmente utilizado é o método de valoración continxente. Este método consiste na elaboración de un cuestionario no que se presentan escenarios hipotéticos pero realistas co fin de indagar na disposición a pagar dos cidadáns polos beneficios derivados de un determinado programa ambiental ou na disposición a aceptar unha compensación polos danos que poda xerar creando deste xeito, un mercado para o programa que se quere valorar (Prada Blanco, 2001). En todo caso, o grado de incerteza sobre se o público interrogado está en posición de valorar correctamente os beneficios derivados dos programas agroambientais é notable así como sobre se o que se valora son todos os beneficios no seu conxunto (Hodge, 2004).

²¹ North (1995) divide os custos de negociación en: a) custos de información, é dicir, de medir os atributos valiosos do que se está intercambiando, e b) os custos de protexer e facer cumprir o acordo.

programas de pagos agroambientais tal e como mostra Falconer (2000). Como afirma esta autora, altos custos de transacción, reais ou percibidos, poden comprometer a participación nos programas de pagos se estes non compensan explicitamente aqueles custos. Os custos de transacción, nomeadamente aqueles que son fixos, poderían ser especialmente onerosos para os pequenos agricultores ou gandeiros sen base financeira suficiente para soportalos. Se admitimos o prexuízo de que as pequenas explotacións contribúen dun xeito máis importante a conservar certos valores patrimoniais e paisaxísticos obxectivo dos programas, este argumento cobra aínda maior importancia.

Falconer (2000) considera no seu traballo fundamentalmente dous tipos de custos²² de transacción que son soportados polos potenciais adherentes: a) aqueles derivados da obtención de información sobre os programas e b) aqueles derivados da participación nos programas. Dentro destes últimos poderíamos considerar custos relacionados co esforzo de comprensión dos compromisos aos que se obrigan ao percibir os pagos, custos derivados dos procedementos administrativos (burocracia) e informes previos que é necesario presentar, e mesmo custos de tempo empregado polo potencial beneficiario para solicitar a axuda ou participar no programa. Estimouse que os custos de transacción privados poderían supoñer, de media, arredor do 5% dos pagos compensatorios pola perda de ingresos (Falconer, 2000).

Esta autora pon de manifesto como se fai necesario combinar a análise dos custos de transacción coa das actitudes dos potenciais beneficiarios para comprender a participación nos programas xa que as segundas poden determinar os primeiros.

II.4.3. As limitacións do “enfoque do fallo de mercado”.

O enfoque do fallo de mercado adoptado pola OCDE ten sido criticado dende diversas posicións. Así, Nieddu (2004) dende un enfoque institucionalista afirma que:

“..l’Ocde avance une rhétorique des distorsions de marché qui, en dépit de sa consistance, évite de parler du pouvoir de marché des grandes firmes agro-industrielles et permet de construire une stratégie économique en termes de découplage. Il est tout aussi évident que les travaux de l’OCDE sont porteurs d’une vision politique qui entend “refonder les relations entre l’économie, le social et les processus biotechniques” autour d’une utopie libérale fondée sur les seuls mécanismes spontanés du marché” (Nieddu, 2004)

Dende a chamada Economía Ecolóxica tamén se pon en cuestión que a simple corrección dos fallos de mercado cambie substancialmente o impacto das actividades

²² A clasificación é nosa.

económicas sobre o ambiente e avoga por introducir as leis que rexen os ecosistemas na análise dos sistemas económicos. Dentro do contexto que nos ocupa, as políticas agroambientais, Hodge (2004) sostén que se o obxectivo das mesmas, tal e como se ten declarado, é contribuir á consecución dun desenvolvemento sustentable existen eivas con respecto a como se tratan dende un punto de vista práctico aspectos como a incerteza e a ignorancia sobre o futuro, a irreversibilidade de certos procesos e a non substituíbilidade do capital natural, ademais da solidariedade interxeneracional.

“At its core, sustainability is often taken to imply the maintenance of natural capital, even where the expected costs exceed the expected benefits as measured in cost-benefit terms. This emphasises the need to protect critical natural capital, generally capital where there is uncertainty as to future values, for which there are no close substitutes and whose loss would be irreversible”.(Hodge, 2004)

Polo tanto o autor sostén que o mantemento de ese capital natural crítico pode ser lexitimamente un obxectivo das políticas tendentes a contribuir a un desenvolvemento sustentable. O mesmo argumento pode ser utilizado para garantir o mantemento de paisaxes culturais (moitas das paisaxes modeladas pola agricultura durante séculos poderían ser cualificadas dese xeito). Neste senso o principio a adoptar no proceso de toma de decisións sería, así, o chamado “principio de precaución” ou o principio do “estándar mínimo de seguridade”²³. O autor discute ademais as consecuencias do concepto de resiliencia²⁴ dos ecosistemas para a definición das políticas concluíndo que estas deberían tentar reforzar a resiliencia dos ecosistemas prestando unha maior atención as súas funcións (Hodge, 2004).

Finalmente Hodge, seguindo a Toman argúe que existe espazo para os dous enfoques suxerindo cando é posible aplicar a análise custo-beneficio e cando non:

“In the agri-environmental context, the former circumstances (baixo impacto ecolóxico, alto grado de reversibilidade) would apply where there is good

²³ Para Ciriacy Wantrup (1957), primeiro autor en propoñer este principio de política, o estándar mínimo de seguridade para a conservación consiste en preservar un nivel mínimo de recurso renovable definido evitando a zona crítica, isto é, “as condicións físicas, orixinadas pola acción humana, que farían antieconómico deter e investir o esgotamento”. O estándar mínimo de seguridade (SMS) supón custos de mantemento ou de oportunidade se o recurso non chega nunca a esgotarse así que manteríamos ese nivel mínimo se os custos non son socialmente insoportables. En opinión do autor estes custos non serían na maioría dos casos demasiado elevados e como exemplo práctico na agricultura exemplifica a definición do SMS en termos de prácticas de conservación e apunta que a súa eficacia para evitar a zona crítica dependerá da información da que dispoñamos. “La adopción de un SMS debe siempre llevarse a cabo con un total mínimo de costes sociales” (En Aguilera Klink, 1995).

²⁴ A resiliencia defínese como a velocidade coa que un sistema afectado por unha perturbación retorna ao equilibrio ou ao estado orixinal antes do impacto. Sería a habilidade para absorber os cambios. Un rápido retorno implica alta resiliencia mentres que un retorno lento implica baixa resiliencia (Smith, 1996)

information, where the public good being produced is clearly recognised and understood by members of the public, and where there are no critical wider ramifications or implications (.....) The contrary circumstances favouring precaution might apply where there is a high degree of ignorance, where actions taken may be irreversible, and where there are few if any substitutes for elements of the environment or ecosystems functions that may be lost.” (Hodge, 2004).

Polo tanto o debate entorno á elección de instrumentos na política agroambiental non está pechado e a pesares da hexemonía dos pagos voluntarios existe aínda espazo para a discusión e a innovación. E isto é así tanto dentro do enfoque do fallo de mercado como fóra del se queremos incorporar outros criterios de avaliación diferentes da análise custe-beneficio.

Deste xeito, Marsden et al. (2001) dende o chamado enfoque agroecolóxico critican a panoplia de instrumentos utilizados nas políticas públicas postas en marcha ate de agora para afrontar a “crise ambiental” derivada do modo de produción produtivista xeneralizado nas que poderíamos chamar agriculturas modernas, entre os que se atopan os pagos agroambientais. A crítica céntrase no xeito de abordar o problema parcheadamente e con esixencias e regulamentacións que incrementan os custos das explotacións e non lles permiten aproximarse de un xeito holístico á raíz do problema.

“ This makes it all the more difficult for producers to treat what they know as a more environmentally sensitive, holistic approach to “farming nature”, and blocks off many of the more integrated measures that might be taken at farm level to realign farming and nature” (Marsden et al., 2001)

II.5. Innovación e cambio de paradigma.

O novo paradigma rural tal e como o definimos no apartado II.2 deste capítulo debe implicar cambios nas políticas e nas prácticas agrarias. Para comezar, se ben o paradigma produtivista poñía o énfase nunha modernización da agricultura que fomentaba a especialización produtiva, no novo paradigma do desenvolvemento rural a sinerxía entre diferentes actividades (incluídas a produción de bens ambientais) dentro dun mesmo territorio é o concepto chave (van der Ploeg et al., 2000). Tal e como sinalabamos (ver cadro II.1), emerxe un novo obxectivo para as políticas: o territorio rural onde se desenvolven diferentes actividades. Os axentes implicados ampliáanse, xa non son unicamente os agricultores e os gobernos nacionais. Polo tanto, deben mudar os instrumentos de política, que xa non se reducirían só as axudas económicas. Como vimos, existe aínda a discusión sobre o papel que a agricultura debe xogar nos procesos de desenvolvemento rural (apartado II.2.2.). Coincidimos con autores como van der Ploeg

(van der Ploeg et al., 2000; Marsden et al., 2001) en que este papel resulta relevante en moitas rexións europeas non só porque a agricultura segue a modelar a paisaxe e a natureza producindo bens públicos de carácter ambiental senón tamén porque segue a ser a actividade económica principal nas zonas rurais.

Existe, por outra, banda unha esixencia de sustentabilidade económica, social e ambiental que debe perseguirse nos obxectivos concretos das políticas rurais. Esa esixencia implica para a actividade agraria a necesidade de garantir a produción de alimentos cun impacto mínimo no ambiente e/ ou a preservación dos bens ambientais que se viñan producindo tradicionalmente. Dentro deste contexto, a política agroambiental aparece como un dos pes que contribuirían á consecución dos obxectivos de sustentabilidade pero non o único, especialmente se falamos de efectos socioeconómicos. É neste punto onde cobra importancia relevante a necesidade de cohesionar as diferentes políticas, agrarias ou non, aplicadas nun mesmo territorio co fin de obter sinerxías e sumar esforzos.

Todo o dito tradúcese na necesidade de promover cambios significativos na definición das políticas, nos instrumentos da súa xestión e mesmo nas institucións, pero tamén obriga a formular innovacións nas estratexias produtivas das explotacións. Evidencias desto último recóllanse en diversos artigos a principios da presente década (van der Ploeg et al., 2000; Knickel e Renting, 2000). As mudanzas nas estratexias das explotacións viñeron impelidas pola necesidade de reducir custos nun contexto de caída das rendas agrarias en termos reais, especialmente en zonas que quedaban á marxe dos mercados globais. Estas innovacións, baseadas en novas relacións con territorio e con outras actividades que subliñan o carácter multifuncional da agricultura, pasan por a) establecer novas relacións cos mercados, acurtando canles de distribución ou valorizando os produtos dun territorio concreto, b) apostar por producións ecolóxicas, pola agricultura de baixos inputs ou a produción de bens ambientais (mediante a entrada en programas agroambientais) ou mesmo polo agroturismo, c) creando ou reinventando novas formas de cooperación (networks) entre explotacións, d) integrando actividades de transformación dentro das propias explotacións, etc., (van der Ploeg et al., 2000). Todas estas estratexias implican, en moitos casos, unha diversificación de actividades dentro da explotación pero tamén a compatibilización da produción agraria con actividades noutros sectores.

Con respecto ás políticas públicas, no apartado anterior sinalabamos algunhas das eivas dos instrumentos utilizados ate o de agora dentro dos programas agroambientais que é o que nos ocupa. O enfoque do fallo de mercado e a análise custe-beneficio non serían quen de ofrecer solucións a todos os problemas derivados da chamada crise ambiental nin

de responder aos obxectivos dun desenvolvemento sustentable. Neste senso cobra importancia a utilización de outros instrumentos non de mercado como os sinalados no apartado II.3.3 que apoiarían a formación e a información dos produtores ou que axudarían a modificar pautas de consumo polo lado da demanda. Se o obxectivo é achegarse a formas de produción e consumo máis compatibles coa conservación do medio, os instrumentos que axuden a diseminar estes aspectos no conxunto da sociedade son necesarios ao igual que resultaron decisivos (extensionismo) na difusión dos modos de produción industrial en agricultura durante a revolución verde.

III. APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL NA U.E.

III.1. A protección do ambiente e a Política Agraria Común.

III.1.1. Os antecedentes

A preocupación da CEE pola conservación da natureza e polo impacto das actividades económicas no medio comeza, polo menos institucionalmente, a partires do cumio de París de 1972. Como consecuencia, a Comunidade Europea inicia a posta en marcha dunha serie de Planos de Acción quinquenais para o Ambiente que case non teñen repercusión no sector agrario salvo en medidas puntuais. Mentres tanto, a PAC seguía a fomentar a produción intensiva de alimentos elevando a dotación do FEOGA-Garantía ate extremos non sustentables, afundindo os mercados mundiais de certos produtos e causando perda de biodiversidade e danos case irreparables nas augas, nos solos e na paisaxe. Trece anos máis tarde, no 1985 O Libro Verde reflexiona sobre as consecuencias da Política Agraria Comunitaria e inclúe a crecente preocupación social polos efectos ambientais da intensificación agraria. Aparece deste xeito a causa ambientalista como unha xustificación máis para reducir a política de sostemento de prezos, principal causa da intensificación pero tamén e sobre todo dos excedentes e do déficit orzamentario, verdadeiros detonantes da reforma que seguiría.

Así, en 1996 a Acta Única recolle a necesidade de integrar a protección do ambiente no conxunto de políticas comunitarias, incluída a PAC (Artigo 130R).

A primeira das medidas relacionadas coa nova preocupación ambiental dentro da política agraria vai ser o Regulamento 797/85 relativo á mellora da eficacia das estruturas agrarias que no seu artigo 19 recolle unha serie de axudas nacionais a agricultores situados en “zonas ambientalmente sensibles” (ESA) a cambio de que estes adquirisen o compromiso de producir de xeito compatible co ambiente e coa conservación da natureza. Trátase pois da primeira aplicación a nivel comunitario²⁵ dun instrumento de Política baseado nun acordo contractual entre o agricultor individual e o estado ademais de constituír o antecedente do Regulamento CEE 2078/92. No contrato asinado estipúlanse as condicións que o produtor debe cumprir para recibir a subvención. Nun primeiro momento este tipo de axudas non eran cofinanciadas con fondos comunitarios pero isto modifícase no 1987 cando se prevé a intervención financeira do FEOGA-Orientación nun 25% da axuda, posteriormente incrementada no 1989.

A eficacia da aplicación deste regulamento foi desigual. Para empezar só algúns países comunitarios presentaron programas de acción para zonas sensibles. A parte de

²⁵ Ao fin e ao cabo o único que se fai é “legalizar” unha serie de medidas que xa se empezaran a tomar nalgúns países comunitarios como Alemaña pero sobre todo en Gran Bretaña onde que se viron reforzadas a partires de entón.

Gran Bretaña e Alemaña tamén desenvolveron este tipo de políticas Italia, Dinamarca, Holanda e Francia. España, Grecia e Portugal non presentaron ningún tipo de iniciativa apesares da súa riqueza natural e da importancia do seu sector agrario. Cabe apuntar como causas²⁶ a escasa tradición na aplicación de políticas ambientais, a falta de sensibilidade cara estes temas e problemas orzamentarios²⁷. Por outra parte a aplicación faise en zonas puntuais, as chamadas zonas ambientalmente sensibles que cada país membro terá que definir. Ademais o sistema de contratos eleva os custos de xestión e control engadándose a isto que son medidas de carácter voluntario. Por último, o sistema de subvencións violaría segundo algúns o principio “Quen Contamina Paga”. Todo isto fixo que a incidencia sobre unha protección real do medio fose escasa.

A este Regulamento (que incluía tamén medidas de reforestación) séguenlle unha serie de medidas que introducen a conservación da natureza como obxectivo paralelo ao de diminuír a produción e ir desmantelando así o sistema de sostemento de prezos. Entre 1985 e 1992 a maior parte destas medidas eran modificacións ou extensións de disposicións xa existentes que podían entenderse como unha introdución horizontal das preocupacións ambientais na Política Agraria. Sen embargo non existía coordinación nin obxectivos comúns nesas medidas. Como apunta Sumpsi et al. (1997) “este modo de proceder levou a unha política agroambiental fragmentada na que por un lado existía un instrumento de aplicación territorial -as axudas a zonas ambientalmente sensibles- e por outro un variado conxunto de regulamentos agrarios nos que se facía algún tipo de mención ao tema ambiental”.

III.1.2. A reforma de 1992

Neste ano, no contexto da chamada Reforma MacSharry inaugurouse no que naquel momento se deu en cualificar como verdadeira política agroambiental comunitaria. Esta reforma tivo como obxectivo reducir o apoio aos mercados en favor dunha política de axuda ás rendas e viña xustificada por unha serie de condicionantes internos (excesivo peso do gasto agrario no orzamento comunitario, excedentes, desigualdades no reparto do apoio, presión social en contra do modelo agrario intensivo...) e externos (as negociacións na Rolda Uruguay do GATT). Para elo, introducíronse pagos directos para compensar aos agricultores da perda de ingresos.

A chamada política agroambiental estaba baseada en tres pes fundamentais:

²⁶ Sumpsi et al. (1997)

²⁷ Nas rexións obxectivo 1 o cofinanciamento do 25% resultaba excesivo cando os recursos eran escasos e se establecían outras prioridades relacionadas coa capacidade produtiva e as estruturas agrarias.

a) Aquelas medidas incluídas nas chamadas Medidas de Acompañamento que pretendían apoiar o tránsito dunha política de sostemento de prezos a unha política de sostemento de rendas proporcionando fontes de renda alternativas na economía rural. As tres medidas de acompañamento aprobadas no 92 foron: as chamadas “Medidas Agroambientais”, obxecto deste estudio, establecidas no Regulamento (CEE) 2078/92 e que constituirán o corazón desta nova política, as axudas para a “Reforestación de Terras Agrarias” postas en marcha polo Regulamento (CEE) 2080/92 e as medidas de xubilación anticipada (Regulamento (CEE) 2079/92).

b) Aquelas medidas incorporadas nas distintas OCM que procurando un descenso da produción contiñan colateralmente algún obxectivo de protección ou conservación do ambiente como a retirada de terras da produción ou as primas á extensificación da cabana gandeira. Con respecto á retiradas de terras, para que esta tivese efectos positivos no medio debía terse garantido a aplicación de medidas axeitadas ás terras retiradas para evitar o seu deterioro ambiental. Este requisito non foi observado, en xeral, polos estados membros, salvo excepcións como Dinamarca ou o Reino Unido²⁸. A prima á extensificación tampouco obtivo os resultados esperados xa que en moitos casos declarábase unicamente o número de animais que permitía ter acceso á prima aínda que na realidade existisen máis na explotación. Outra medida na gandería foi o establecemento dunha carga gandeira máxima (2 UGM) para o cobro das primas.

Posteriormente introduciuse a posibilidade de que os estados membros esixisen requisitos de protección do medio para acceder aos pagos directos no sector da carne de ovino e bovino pero este tipo de medidas a penas foi adoptada por algúns países.

c) Aquelas medidas estruturais dirixidas á protección do medio.

Así mesmo, esperábase que a redución do apoio aos mercados desincentivase a intensificación da produción. Esta expectativa viuse frustrada tal e como revela o informe do Tribunal de Contas Europeo²⁹ ao respecto posto que aínda que se trataron de incluír consideracións ambientais dentro desta política, a maior parte dos instrumentos utilizados seguiron a incentivar o modelo produtivista. Os efectos ambientais foron mínimos, e a penas se reduciu ningún tipo de emisión contaminante.

III.1.3. A reforma de 1999

Neste camiño cara a “ecoloxización” da PAC e, previamente á reforma de 1999, o Tratado de Amsterdam en 1997 deu luz verde á elaboración dunha estratexia de

²⁸ Ver Informe Especial 14/2000 sobre a ecoloxización da PAC do Tribunal de Contas Europeo. (Comunidades Europeas, 2000)

²⁹ Idem

desenvolvemento sustentable dentro da Unión e o Consello de Cardiff en 1998 significou o inicio dun proceso de integración das consideracións ambientais en tódalas políticas comunitarias. En 1999 (Consello Europeo de Helsinki) adoptou a estratexia para a integración da dimensión ambiental na PAC na que se fixaban obxectivos concretos: calidade e uso equilibrado da auga, redución do risco de produtos agroquímicos, diminución da degradación do solo, cambio climático e calidade do aire e finalmente, preservación da paisaxe e da biodiversidade.

A reforma da PAC de 1999 dentro da perspectiva da chamada “Axenda 2000” viu motivada pola prevista ampliación europea e pola nova rolda de negociacións no seo da OMC e afondou na transición dende un apoio aos mercados cara un apoio directo ás rendas. A partir de entón son dous os piares que designan as áreas básicas de actividade da PAC: a política de mercados (primeiro pilar) e a política de desenvolvemento sustentable nas zonas rurais (segundo pilar). Un dos principios sobre os que se asenta a reforma é o recoñecemento do carácter multifuncional da agricultura. Este novo paradigma da multifuncionalidade permite facer explícito o papel do rural en tanto que provedor de servizos ambientais. Deste xeito a política agroambiental, agora de obrigatoria aplicabilidade para os estados membros, queda enmarcada dentro da política de desenvolvemento rural (Regulamento (CE) 1257/99) pero ao mesmo tempo faise un esforzo para incorporar consideracións ambientais de xeito horizontal no conxunto de medidas de política agraria (Regulamento (CE) 1259/99). Isto preténdese realizar a traveso de diversos instrumentos como a ecocondicionalidade ou a modulación, se ben esta última non foi deseñada especificamente para atraer fondos agroambientais e na práctica a penas ten repercusión.

Cabe dicir que os fondos dedicados as agroambientais dentro do Desenvolvemento Rural quedaron conxelados ate 2006 (Brouwer e Godeschalk, 2004) cousa que contrasta coa situación saída da reforma anterior onde estaba permitido que o financiamento das medidas de acompañamento medrase a medida que se ían implantando os programas nos diferentes estados membros. Tampouco se permitiu, despois do cumio de Berlín, traspasar fondos dentro do FEOGA garantía do apoio ao mercado cara as medidas de acompañamento. O único xeito de que os estados puidesen incrementar estes fondos sería a traveso da modulación.

Con respecto á ecocondicionalidade o regulamento 1259/99 establece o principio básico no seu Artigo 3 de que os estados membros adoptarán as medidas ambientais que consideren adecuadas en vista da situación das terras agrarias utilizadas ou da produción de que se trate en cada caso. Os estados poden recorrer a tres opcións para cumprir esta obriga: compensar os compromisos agroambientais, fixar requisitos preceptivos xerais

baseados en lexislación ambiental e introducir normas ambientais específicas como por exemplo: cumprimento de densidades máximas de gando, respectar condicións para o cultivo en pendente ou aplicar normas específicas sobre fitosanitarios. Se os requisitos non son respectados por parte dos agricultores pódense aplicar sancións que levarían no seu caso á retirada das axudas directas.

O concepto de modulación refírese ao feito de que o Reg. 1259/99 introduciu a posibilidade de que os estados membros transferisen parte dos fondos de apoio aos mercados cara as políticas de desenvolvemento rural como por exemplo o financiamento de medidas agroambientais. Os estados membros poderían modular ate o 20% das axudas³⁰ directas (percibidas sobre todo polas grandes explotacións) e está previsto que a partires de 2007 a modulación sexa obrigatoria a nivel Europeo para un 5% da cantidade percibida que exceda o máximo de 5000 €.

Pola súa banda o Regulamento 1257/99 obriga a que tódolos estados establezan códigos de Boas Prácticas Agrarias que son de obrigado respecto para poder optar a determinadas axudas, entre elas as indemnizacións compensatorias. As Boas Prácticas Agrarias marcan o nivel a partires do cal se podería optar a percibir axudas agroambientais.

Finalmente, outro fito debe ser destacado neste proceso, o Consello Europeo de Goteburgo de 2001 que impulsa a reforma, apoia a estratexia europea de desenvolvemento sustentable e engade as dimensións económica e social á dimensión ambiental con especial referencia á Política Agraria Común ao establecer que a PAC debería contribuír ao desenvolvemento sustentable facendo maior fincapé no fomento de produtos inocuos e de alta calidade, en métodos de produción respectuosos con ambiente, incluída a produción ecolóxica, nas materias primas renovables e na protección da biodiversidade.

III.1.4. A reforma de 2003

A chamada reforma a medio camiño de 2003 pretendía mellorar a integración medioambiental reducindo moitos dos incentivos á produción intensiva e facendo obrigatorios para os estados membros a ecocondicionalidade e a modulación. O Regulamento (CE) 1782/2003 especifica as normas europeas que son de obrigado cumprimento para recibir axudas directas, relativas á protección do ambiente, a saúde, a seguridade alimentaria e o benestar dos animais nas granxas. Dende 2005 a Directiva Hábitat e a de Protección de Aves forman parte da ecocondicionalidade. Os beneficiarios

³⁰ No estado español non se aplica.

das axudas directas están igualmente obrigados a conservar en boas condicións agrícolas e ambientais as terras. A partir de este mesmo ano 2005 a modulación obrigatoria aplícase aos agricultores que perciban unha suma superior a 5000 euros en pagos directos.

O aspecto máis salientable da reforma de 2003 foi o establecemento dunha axuda única por explotación independentemente da produción a partir de 2005, é dicir un desacoplamento da produción que podería ser parcial en certos casos a fin de evitar o abandono da mesma. Por outra banda pretendíase reforzar financeiramente o segundo pilar polo que as medidas agroambientais deberían ter saído reforzadas con máis fondos e con novas actuacións a partir de 2006, aínda que non foi exactamente así.

Neste senso publícase en 2005 o Regulamento (CE) 1698/2005 relativo á axuda ao desenvolvemento rural a traveso do novo Fondo Europeo Agrícola de Desenvolvemento Rural³¹ e en febreiro de 2006 a Decisión do Consello sobre as directrices estratéxicas comunitarias de desenvolvemento rural para 2007-2013 que establece entre outras prioridades a mellora do ambiente e do entorno natural.

III.1.5. O novo período 2007-2013

En virtude do novo Regulamento (CE) 1698/2005, o Reg. (CE) 1257/99 quedou derogado a partir de xaneiro de 2007. Os obxectivos deste novo regulamento son:

- Aumentar a competitividade da agricultura e a silvicultura mediante a axuda á reestruturación, o desenvolvemento e a innovación
- Mellorar o ambiente e o medio rural mediante axudas á xestión das terras
- Mellorar a calidade de vida nas zonas rurais e fomentar a diversificación da actividade económica.

Estes obxectivos aplicáranse por medio de catro eixes de actuación. O eixe 2 refírese á Mellora do ambiente e do medio rural e establece unha serie de medidas que recollamos no cadro seguinte. O resto de eixes son o Incremento da competitividade do sector agrícola e forestal (1), a Calidade de vida nas zonas rurais e a Diversificación da economía rural (3) e o eixe LEADER (4).

³¹ Creado en virtude do Regulamento (CE) 1290/2005.

Cadro III.1. Reg (CE) 1698/2005. Artigo 36: Medidas para a mellora do ambiente e do medio rural

a) Medidas destinadas á utilización sostible das terras agrícolas:

- I. Axudas destinadas a indemnizar aos agricultores polas dificultades naturais en zonas de montaña
 - II. Axudas destinadas a indemnizar aos agricultores polas dificultades en zonas distintas das de montaña
 - III. Axudas “Natura 2000 e axudas relacionadas coa Directiva 2000/60/CE (relativa á política da auga)
 - IV. Axudas agroambientais
 - V. Axudas relativas ao benestar dos animais
 - VI. Axudas aos investimentos non produtivos
-

b) Medidas destinadas á utilización sostible das terras forestais:

- I. Axudas á primeira forestación de terras agrícolas
 - II. Axudas á primeira implantación de sistemas agroforestais en terras agrícolas
 - III. Axudas á primeira forestación de terras non agrícolas
 - IV. Axudas Natura 2000
 - V. Axudas en favor do medio forestal
 - VI. Axudas á recuperación do potencial forestal e implantación de medidas preventivas
 - VII. Axudas a investimentos non produtivos.
-

Fonte: elaboración propia a partires de Reg. 1698/2005

Este regulamento supón unha reordenación e redefinición das medidas adoptadas na reforma de 2003 e das anteriormente existentes, engadindo actuacións novas como as relativas ao benestar dos animais, e reforzando as medidas forestais.

A Comisión pon de manifesto a prioridade que se desexa dar ás cuestións ambientais neste novo período ao fixar unha porcentaxe mínima do 25% dos fondos dedicada ao eixe 2, mentres que fica este límite no 10% para os eixes 1 e 3 e do 5% para o eixe 4³².

Por outra banda, noutros artigos do Regulamento 1698/2005 estipúlanse outros compromisos coa protección ambiental. No artigo 70 que regula o cofinanciamento do FEADER para as distintas medidas, establécese para o eixe 2 un límite de ate o 80% do gasto público subvencionable no caso das rexións en converxencia e ate o 55% nas demais rexións, mentres que para o resto de eixes estas porcentaxes son inferiores.

³² Ver artigo 17 do Regulamento (CE) 1698/2005

Así mesmo, no detalle das liñas de actuación englobadas nos eixes 1 e 3 existen obxectivos ambientais. No artigo 24 que define as actuacións en materia de asesoramento (eixe 1) estipúlase que os servizos de asesoramento a agricultores terán que incluír obrigatoriamente as condicións agrícolas e ambientais satisfactorias descritas no Reg (CE)1782/2003. No artigo 57, establécese a posibilidade de financiar con cargo ao eixe 3 a elaboración de planos de protección e xestión de zonas Natura 2000 ou outras zonas de alto valor natural, así como accións de sensibilización ambiental, investimentos relacionados coa restauración e mellora do patrimonio natural e o desenvolvemento de lugares de alto valor natural.

Ao abeiro deste regulamento e seguindo as directrices estratéxicas comunitarias de desenvolvemento rural publicadas en febreiro de 2006³³ cada estado membro debe preparar o seu propio plano estratéxico para a elaboración de programas de desenvolvemento rural.

Estas directrices declaran reflectir o papel multifuncional da agricultura e do medio rural e determinar as áreas de intervención importantes para acadar as prioridades da Comunidade, entre elas o obxectivo dun desenvolvemento sustentable nas súas tres vertentes económica, social e ambiental. Con respecto á mellora do ambiente e do entorno natural a directriz estratéxica comunitaria sinala como ámbitos prioritarios: a biodiversidade, preservación e desenvolvemento dos sistemas agrarios e forestais de gran valor ambiental e das paisaxes agrarias tradicionais, auga e cambio climático. As medidas que se arbitren deberán contribuír ao cumprimento do compromiso de Goteburgo de frear a perda de biodiversidade, á realización da rede Natura 2000, e aos obxectivos da Directiva 2000/60/CE e do Protocolo de Kioto.

III.2. As medidas agroambientais: normativa

III.2.1. O Regulamento CEE 2078/92.

As medidas agroambientais son axudas que pretenden incentivar métodos de produción agraria compatibles coas esixencias de protección do medio e conservación dos espazos naturais. O Regulamento (CEE) 2078/92 polo que se poñen en marcha, perseguía un dobre obxectivo: combinar a mellora da protección do ambiente coa redución da produción agraria e contribuír á diversificación das rendas agrarias e ao desenvolvemento do mundo rural. Este regulamento, tal e como dixemos, recollía e substituíu a medidas anteriores que de xeito disperso querían incidir sobre a preservación do ambiente nas zonas rurais. Especialmente tres medidas son os antecedentes deste regulamento: o

³³ Decisión do Consello de 20 de Febreiro de 2006, DOUE L55/20 de 25.2.2006.

programa de zonas sensibles (artigo 19 do Reg. CEE 797/85), a política de axudas á extensificación agraria e o fomento da retirada de terras (*set-aside*) da que os beneficios ambientais pronto foron postos en cuestión tal e como se estaba levando a cabo.

O Regulamento (CEE) 2078/92 prevía que os estados membros elaborasen programas de axudas aos agricultores coa condición de xerar efectos positivos sobre o medio e o espazo natural. As medidas susceptibles de percibir este tipo de axudas eran:

Cadro III.2. Medidas subvencionables polo Reg 2078/92.

- ✓ diminuír sensiblemente a utilización de fertilizantes e/ou produtos fitosanitarios, manter as diminucións xa aplicadas, ou introducir ou manter métodos de agricultura biolóxica.
- ✓ proceder, por outros medios distintos dos xa citados, a unha extensificación das producións vexetais (incluídas as forraxeiras), ao mantemento da produción extensiva xa comezada no pasado ou á reconversión de terras cultivables en prados e pasteiros extensivos.
- ✓ diminuír a carga da cabana bovina e ovina por unidade de superficie forraxeira
- ✓ utilizar outras prácticas de produción compatibles coas esixencias de protección do ambiente, dos recursos naturais, así como co mantemento do espazo natural e da paisaxe, ou tamén, criar razas locais en perigo de extinción.
- ✓ realizar a conservación de terras agrarias ou forestais abandonadas
- ✓ proceder á retirada de terras agrarias durante 20 anos como mínimo con fins medioambientais, especialmente, para constituír reservas de biotopos ou de parques naturais ou para protexer os sistemas hidrolóxicos.
- ✓ proporcionar terras para o lecer e o acceso público.

Fonte: elaboración propia a partires de Reg. 2078/92

Por outra parte os programas podían comprender medidas tendentes a mellorar a formación dos agricultores con respecto a prácticas de produción agrarias ou forestais compatibles coa conservación do medio. Polo tanto, os estados membros poderían adoptar medidas adicionais co fin concreto de organizar cursiños, períodos de prácticas e proxectos de demostración. Estas medidas quedarán integradas co resto de medidas de formación no rural a raíz da publicación do novo regulamento de desenvolvemento rural en 1999.

Aínda que os países membros eran, na altura, requiridos para a elaboración de programas de acción, os agricultores participarían nos mesmos de xeito voluntario. O compromiso mínimo sería de cinco anos ou de 20 no caso da retirada de terras con fins ambientais. O nivel de primas e axudas percibidas estaba en función das perdas de renda e dos custos nos que se incorría polo feito de integrarse nun destes programas e o regulamento limitábase a fixar o importe máximo para cada tipo de medida. Deste xeito “hai que considerar as primas como unha compensación polo custo que supón

subministrar bens públicos de valor ambiental, e non como subvencións en sentido económico”³⁴

Cadro III.3. Importes máximos anuais de axuda en virtude do Reg. 2078/92

150 ecus/ha	cultivos anuais subvencionados polas OCM
250 ecus/ha	demais cultivos anuais e pastos.
250 ecus/UGM	por cada UGM que se reduza
100 ecus/UGM	por cada UGM de raza en perigo de extinción que se críe.
400 ecus/ha	oliveiras especializadas.
1000 ecus/ha	cítricos.
700 ecus/ha	cultivos perennes e o viño.
250 ecus/ha	mantemento de superficies abandonadas.
600 ecus/ha	retirada de terras de cultivo
250 ecus/ha	multiplicación de vexetais útiles adaptados ás condicións locais e en perigo a causa da erosión xenética.

Fonte: elaboración propia a partir de Reg. 2078/92

Os programas de axudas podían ser de ámbito *zonal* ou *nacional*. Eran de ámbito *zonal* se unicamente cubrían unha zona homoxénea dende o punto de vista ambiental, sen embargo, se se trataba de marcos regulamentarios xerais que contemplaban a aplicación horizontal na totalidade do territorio dun estado estabamos ante programas *nacionais*. A zonificación pretendía reflectir a diversidade de realidades ambientais e agrarias existentes en cada estado membro e no conxunto comunitario. Deste xeito España xunto con Austria, Dinamarca, Francia e Reino -Unido tiveron un grado de zonificación media onde existían neste primeiro período de aplicación, medidas aplicables sobre todo o territorio e distintos programas de carácter zonal. A Comisión non recibiu ningunha proposta de programas que superasen as fronteiras estatais aínda que as condicións dos agroecosistemas fosen comúns.

O custo dos programas corría a cargo dos países membros podendo ser cofinanciado con cargo ao orzamento comunitario (FEOGA-garantía) ate un 75% no caso das rexións Obxectivo 1 (como Galiza) e ate un 50% no resto dos casos. É importante sinalar que este tipo de medidas é financiado con cargo ao FEOGA-garantía e non pola sección Orientación do devandito fondo porque, son medidas deseñadas para apoiar a nova política de mercados incidindo na diminución da produción e na substitución do sostemento de prezos polo de rendas. Isto supón un cambio con respecto ás medidas existentes con anterioridade xa que estas estaban unicamente incluídas na política de estruturas. Ademais, o regulamento tamén permitía o establecemento por parte dos

³⁴ COM (97) 620 final. “Informe de la comisión al consejo y al parlamento europeo sobre la aplicación del reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo. pax. 5.

estados membros de medidas agroambientais subvencionadas con fondos públicos distintos dos comunitarios e en condicións distintas das establecidas na norma que nos ocupa, mesmo superando os límites establecidos para as primas. Os únicos requisitos eran o cumprimento dos obxectivos do regulamento e das normas establecidas nos artigos 92-94 do Tratado de Roma sobre notificación á Comisión.

III.2.2. O Regulamento de Desenvolvemento Rural de 1999

A norma comunitaria sobre o Desenvolvemento Rural resultante da chamada Axenda 2000 foi o Reg (CE)1257/1999 do Consello desenvolvido polo Reg (CE) 1750/1999 da Comisión que incorporou novos obxectivos ambientais.

Este regulamento pretendeu facer un esforzo de coordinación e coherencia que fixo que se falase por primeira vez dunha verdadeira política de desenvolvemento rural. O enfoque que preside esta política é integrado e multisectorial e esta é a principal novidade do regulamento. Con respecto ás medidas de acompañamento (agroambientais, forestación e xubilación anticipada), incorporáronse no novo regulamento gañando en coherencia co resto das medidas incluídas na política de estruturas. As primeiras seguiron a ser financiadas polo FEOGA-Garantía . Como principal novidade está o maior impulso que se lle da ás medidas agroambientais, únicas de obrigada aplicación para todos os estados membros.

Centrándonos na política agroambiental o Regulamento 1257/99 preferiu integrar de forma horizontal as cuestións de protección da natureza máis que facer unha política específica. Como dixemos, a política agroambiental viuse reforzada por todas as outras medidas que deben cumprir tamén requisitos de carácter ambientalista como as medidas de cese anticipado, as silvícolas ou as de comercialización de produtos agrarios ademais das de zonas desfavorecidas. Polo tanto a dimensión ambiental pareceu medrar dentro da PAC. Ademais as medidas compensatorias para zonas desfavorecidas foron tamén aplicables as zonas sensibles dende o punto de vista ambiental. Xa dixemos tamén que os Códigos de Boas Prácticas Agrarias son agora obrigatorios para os estados no que se refire á súa publicación e para os agricultores no que se refire á súa observación e constitúen o nivel mínimo a partir do cal estes últimos poden ser compensados polos servizos ambientais xerados.

As medidas agroambientais recóllense no Capítulo VI, Título II do Regulamento 1257/1999 fixándose os seguintes obxectivos:

Cadro III.4. Reg (CE) 1257/1999. CAPITULO VI “Medidas Agroambientais”, Artigo 22

Esta axuda fomentará:

- formas de utilización das terras de interese agrario que sexan compatibles coa protección e a mellora do ambiente, da paisaxe e das súas características, dos recursos naturais do solo e da diversidade xenética
- unha extensificación da produción agraria que sexa favorable para o medio ambiente e a xestión de sistemas de pastoreo de baixa intensidade
- a conservación de espazos agrarios de alto valor natural ameazados
- mantemento da paisaxe e das sinais de identidade históricas das terras de interese agrario
- a aplicación dunha ordenación medioambiental nas prácticas agrarias.

Fonte: elaboración propia a partires de Reg (CE) 1257/1999

A axuda máxima anual a percibir recóllese no cadro seguinte. Comprobamos que se simplifican estes límites con respecto ao regulamento anterior. Os pagos seguen a ser calculados sobre a base do lucro cesante, os custos adicionais resultantes da entrada no programa e da necesidade, se existe, de establecer algún incentivo para estimular a participación.

Cadro III.5. Medidas agroambientais. Importe máximo anual das primas a partires de 1999.

Concepto	Importe máximo anual
Cultivos anuais	600 € /ha
Cultivos perennes especializados	900 € /ha
Outras utilizacións das terras	450 € /ha

Fonte: elaboración propia a partires de Reg (CE) 1257/1999

Non se especificaron medidas concretas xa que os estados membros teñen liberdade para determinar as súas prioridades dentro dos seus programas e territorios así como as prácticas agronómicas e actividades requiridas e o ámbito xeográfico cuberto polas medidas. Por outra banda prevíase (Reg. CE 1750/99) que continuasen aplicándose as accións aprobadas pola Comisión Europea no marco do Reg. (CEE) 2078/92. Unicamente inclúese no Reg. 1750/99 a posibilidade de dar axudas para a preservación dos recursos xenéticos vexetais que estean naturalmente adaptados ás condicións locais e rexionais e que estean ameazados de erosión xenética. E engádese que a conservación de razas e recursos xenéticos deberán desempeñar unha función de conservación do medio na área concreta na que se aplique a medida. Por outra banda, tamén se especifican neste regulamento compromisos mínimos que deberán cumprir os gandeiros para optar á axuda

para levar a cabo unha gandería extensiva e que pretender evitar algúns fraudes detectados no período anterior³⁵.

Os contratos son agora máis flexibles podendo contemplar a posibilidade de cambiar un tipo de compromiso por outro se estivese xustificado ou cambiar unha medida agroambiental pola forestación desa superficie.

Outra das novidades é a obrigatoriedade para os estados membros de facer unha avaliación intermedia da aplicación dos programas de desenvolvemento rural, que se fixo en 2003. A partires desta data a reforma intermedia implicou un maior financiamento para as medidas agroambientais. O orzamento comunitario contribúe agora nun 85% para as rexións Obxectivo 1 e nun 60% para o resto.

III.2.3. O novo período 2007-2013

As disposicións relativas ás axudas agroambientais no novo período de apoio comunitario están definidas polo Regulamento (CE)1698/2005 do Consello, do 20 de setembro de 2005, relativo á axuda ao desenvolvemento rural a través do Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural (FEADER) e polo Regulamento (CE)1974/2006, no que se establecen disposicións de aplicación do anterior. Así pois, o desenvolvemento concreto que cada país ou rexión faga das agroambientais vai vir determinado polo establecido no artigo 39 do Reg. 1968/2005, artigo que se regula dun xeito estrito a través dos artigos 27 e 28 do regulamento de aplicación. A pesares de que deixan de ser medidas de obrigado establecemento para os estados (esta é a diferenza fundamental con respecto ao período anterior), é de salientar que os citados artigos están entre os mais extensos do citado regulamento e que as agroambientais son o conxunto de medidas definidas cun maior nivel de detalle³⁶. Esta situación pon de manifesto o desexo da Comisión de realizar un maior control das agroambientais para subsanar as deficiencias evidenciadas no anterior período e axustar mais estas medidas aos obxectivos ambientais.

Así, estamos de novo ante contratos voluntarios para os agricultores e continuando co espírito da reforma de 2003 as axudas agroambientais só cubrirán os compromisos que impoñan maiores esixencias que os requisitos obrigatorios correspondentes establecidos nos artigos 4 e 5 e nos anexos III e IV do Reg. 1782/2003 así como os requisitos mínimos que se establezan no programa en relación á utilización de fertilizantes e produtos fitosanitarios e outros requisitos establecidos na lexislación nacional. É dicir, o Reg.

³⁵ Por exemplo algúns gandeiros do val do Ebro en Aragón alugaban pastos en montañas de outras rexións (Pirineos) para poder declarar unha carga gandeira menor mantendo a intensificación dentro da explotación (CCEE -Tribunal de Contas, 2000).

³⁶ O anexo IV do regulamento de aplicación detalla as especies animais de explotación subvencionábeis e os criterios para determinar o umbral de abandono das razas locais.

1698/2005 introduce de xeito claro a distinción entre as medidas ambientais que deben respectarse sen que isto de lugar a contrapartida económica e as que, superando as esixencias das normativas ambientais vixentes, si darían lugar a pagos agroambientais.

Con todo hai novidades importantes con respecto ao período anterior, de xeito sintético detallaremos as mais relevantes:

1. Como dixemos antes, a novidade máis salientable é que os programas agroambientais deixan de ser obrigatorios para os estados pero ningún territorio pode ser excluído dos programas e as axudas concederanse en función das súas necesidades específicas.

2. Establécese a posibilidade de non sexan unicamente os agricultores os beneficiarios destas medidas. Así, os estados membros que o desexen poderán conceder estas axudas a outros responsables da xestión de terras, sempre que os obxectivos ambientais o xustifiquen.

3. Alóngase o período de compromiso: os contratos poderán ser subscritos por un período inicial de 5 a 7 anos podendo ser ampliado en determinados casos debidamente xustificadas.

4. No anexo do Regulamento (CE) 1698/2005 fíxanse as contías máximas anuais por hectárea e animal (neste caso continúan a ser a mesma que no anterior regulamento), aínda que se establece a posibilidade de que os estados incrementen esta contía en casos excepcionais, situación que deberá estar claramente xustificada nos programas de desenvolvemento rural.

5. Os artigos 39.5 do Reg. (CE) 1698/2005 e o 28 do Reg. 1974/2006 abren unha nova liña de actuación dentro das agroambientais, permitindo o financiamento de actuacións destinadas á conservación de recursos xenéticos na agricultura. Neste caso os beneficiarios directos da medida non serán os agricultores ou xestores de terras senón que o que se financiará será a posta en marcha de operacións de conservación de recursos xenéticos *ex situ* e *in situ*, a caracterización, a recompilación e o uso dos recursos xenéticos do sector agrario, as actividades que impulsen o intercambio de información entre as organizacións competentes dos estados membros, así como a realización de actividades informativas, divulgativas e de asesoramento nas que participen organizacións non gobernamentais e outras partes interesadas, cursos de formación e elaboración de informes técnicos

6. Por vez primeira aparece recollida a posibilidade de que os beneficiarios sexan seleccionados por medio de licitacións baseadas en criterios de eficiencia económica e medioambiental. En relación a este tema, no punto 4 do artigo 39, tamén se recolle que as

axudas poderán cubrir os custos de transacción, cuestión que ten unha especial relevancia nestas medidas. Se ben isto hai que valoralo positivamente, á hora de definir o que os estados deberán entender por custos de transacción (punto 10 do art. 27 do Regulamento (CE) 1974/2006) realizase unha definición moi confusa na que o beneficiario do *plus* de axuda sería o agricultor que entra no programa agroambiental, mentres que os custos de transacción derivados da posta en marcha dos programas recaen na administración, que é a que xestiona os programas.

Á hora de elaborar os programas estratéxicos de desenvolvemento rural dentro dos estados membros, débense seguir as directrices estratéxicas comunitarias publicadas en 2006 por Decisión do Consello de 20 de Febreiro. Neste documento e dentro do eixe de actuación 2 anímase aos estados membros a dar primacía a actuacións como as que seguen e que poderían na súa maioría formar parte de programas agroambientais:

- 1) Fomentar servizos ambientais e prácticas respectuosas cos animais
- 2) Protexer as paisaxes rurais e os bosques.
- 3) Loitar contra o cambio climático
- 4) Reforzar a agricultura ecolóxica
- 5) Fomentar iniciativas económico-ambientais dobremente beneficiosas.
- 6) Fomentar o equilibrio territorial.

Na redacción da actividade 5 cítase especificamente que a traveso das medidas agroambientais poderíase fomentar o subministro de produtos/bens ambientais que puidesen contribuír á identidade das zonas rurais e dos alimentos que producen. E explícase que deberían ir ligados a actividades como o turismo, a artesanía a formación e o sector non alimentario. Isto representa unha novidade con respecto as medidas propostas ate de agora.

III.3. Características básicas das medidas agroambientais.

Despois de revisar os regulamentos que foron conformando os programas agroambientais podemos resumir as características deste tipo de programas e o procedemento de programación (European Commission, 2005).

Como xa vimos os contratos agroambientais son voluntarios para os agricultores que se comprometen durante un período mínimo de entre 5 e 7 anos en xeral a proporcionar un servizo ambiental. O que se busca con elo é promover unha cooperación construtiva e unha actitude positiva cara a protección do ambiente por parte dos agricultores.

Os prazos son longos tanto na aplicación como na avaliación xa que esta política require unha perspectiva de longo prazo dada a diversidade de medidas e o tempo necesario para que os seus efectos sexan visibles e avaliábeles.

Nun contexto de medidas obrigatorias como a aplicación dos códigos de Boas Prácticas Agrarias ou a ecocondicionalidade, dende a Comisión deféndese a política agroambiental (European Commission, 2005) como un instrumento deseñado para adaptarse a diferentes situacións agronómicas e ambientais, o que permite unha enorme diversidade na súa aplicación. Esta adaptación a un espazo determinado permitiríalle ser unha refinada ferramenta para a integración das consideracións ambientais dentro da política agraria común e conseguir mellor os obxectivos de protección ambiental.

A coexistencia coa política de mercados provoca certas incoherencias xa que se incentivan dende distintos ámbitos prácticas agrícolas que entran en contradición³⁷. Por esta razón os pagos agroambientais deben compensar suficientemente aos agricultores para que abandonen outras prácticas máis rendíbeles economicamente pero ao mesmo tempo, non poden sobrecompensar polo que o cálculo debe facerse atendendo ás circunstancias de cada estado membro. Así mesmo os pagos agroambientais outórganse por realizar prácticas que implican compromisos maiores que aqueles que son de obrigatoria observación, como os incluídos nos códigos de Boas Prácticas Agrarias. Non se podería pagar por cumprir as normas existentes xa que se iría en contra do principio “Quen Contamina Paga”.

Neste mesmo senso os pagos agroambientais están autorizados pola Organización Mundial de Comercio baixo o Anexo 2 do Acordo da Ronda Uruguay, que establece a súa limitación á perda de ingresos na que se incorre por acollerse aos programas.

Con respecto ao procedemento de programación as medidas agroambientais son deseñadas polas autoridades de cada país ben nacionais ou rexionais³⁸ (o Ministerio de Agricultura en España e as comunidades autónomas) e sometidas a aprobación da Comisión Europea como parte dos Programas de Desenvolvemento Rural. As modificacións ou as novas propostas deben ser examinadas previamente polo Comité Europeo de Estruturas Agrarias e Desenvolvemento Rural (STAR) para ver se se adecúan ou non á norma comunitaria mediando, mesmo, discusión coas autoridades proponentes.

³⁷ O agricultor pode considerar que as primas establecidas non compensan suficientemente as perdas por descenso da produción en comparación coas axudas que recibe doutros programas. É o caso das medidas de repoboación forestal, das indemnizacións compensatorias por cultivos arábais e dos pagos efectuados no marco das OCMs de carne de vacún e ovino.

³⁸ Como dixemos o Reg. 2078/92 estableceu a posibilidade de definir programas horizontais ou zonais. Á súa vez, estes poden ser aplicados e definidos en diferentes niveis administrativos, nomeadamente rexional e estatal.

Cada programa agroambiental posto en marcha por unha rexión ou estado está composto por diferentes medidas. Estes programas poden ser moi diferentes entre países e rexións. Un xeito de clasificalos (European Commission, 2005, Buller et al., 2000) ten sido en función do alcance que pretenden ter. Así atopamos programas que tratan de incluír un número importante de agricultores, cubrindo unha superficie ampla pero esixindo uns compromisos modestos aos agricultores e polo tanto con compensacións monetarias igualmente modestas (*Broad brush* o *light green schemes*, en literatura inglesa). No caso contrario, existen programas que tratan de esixir compromisos maiores aos agricultores, están focalizados en problemas ambientais específicos para unha determinada zona e polo tanto, inclúen menos agricultores pero as compensacións monetarias son maiores (*Deep and narrow* o *dark green schemes*). Tamén podemos atopar unha combinación de ámbolos dous tipos con programas onde se perseguen diferentes obxectivos ambientais ou mesmo programas onde hai medidas que nun principio esixen compromisos febles aos agricultores para atraelos, pero que se estes demostran unha predisposición a adquirir compromisos adicionais son compensados por elo.

Co fin de estudar as medidas e o seu impacto a Comisión ten clasificado as mesmas en dúas grandes categorías: aquelas relativas á xestión da superficie produtiva e aquelas relativas á xestión da superficie non produtiva. O cadro III.6 resume as medidas e os seus obxectivos.

Cadro III.6. Tipoloxía das medidas agroambientais.**(A) Medidas relativas á xestión da superficie produtiva**

1. Redución de entrantes:	Perségúense efectos positivos sobre a calidade das augas, dos solos e sobre a biodiversidade.
2. Agricultura Ecolóxica	Perségúense efectos positivos sobre a calidade das augas, dos solos e sobre a biodiversidade
3. Extensificación da cabana gandeira	Efectos positivos sobre a calidade das augas, dos solos, sobre a biodiversidade e sobre a preservación da paisaxe.
4. Conversión de terras cultivables en pastos e medidas de rotación	Perségúense efectos positivos sobre a cantidade e calidade das augas, dos solos, sobre a biodiversidade e sobre a preservación da paisaxe.
5. Sementeira baixo cuberta, cultivos de cobertura, zonas de protección e accións para a prevención da erosión e dos incendios.	Efectos positivos sobre a calidade das augas, dos solos e da biodiversidade.
6. Accións en áreas de especial interese natural (como pospoñer as datas de sega ou deixar áreas de terra sen cultivar...)	Promover e manter a biodiversidade
7. Accións tendentes a preservar a diversidade xenética animal e vexetal.	Efectos positivos na biodiversidade e, ás veces, na paisaxe.
8. Mantemento de sistemas sustentables e extensivos previamente existentes.	Os efectos esperados son sobre a biodiversidade, a paisaxe e en certos casos sobre a calidade da auga e do solo.
9. Accións tendentes a preservar sistemas agrarios que da lugar a paisaxes agrarias características.	Xeralmente espéranse efectos positivos na paisaxe e na biodiversidade.
10. Medidas de redución do consumo de auga ou de perda de auga polo solo (e.g. con vexetación).	Trátase de preservar as reservas de auga.

(B) Medidas relativas á xestión da terra non produtiva.

1. Retirada de terras, combinada cunha xestión adecuada	Efectos positivos na biodiversidade, na calidade da auga e na prevención da erosión.
2. Conservación de terras agrícolas abandonadas e de bosques	Efectos positivos sobre a biodiversidade e a paisaxe, mesmo nalgún casos, para a prevención dos incendios.
3. Mantemento de características propias das paisaxes rurais: muros, cercados, peches vexetais, árbores singulares, etc.	Efectos positivos na paisaxe e na biodiversidade.
4. Medidas conducentes a permitir o acceso público a terras agrarias de interese ambiental.	

Fonte: elaboración propia a partires de European Commission (2005)

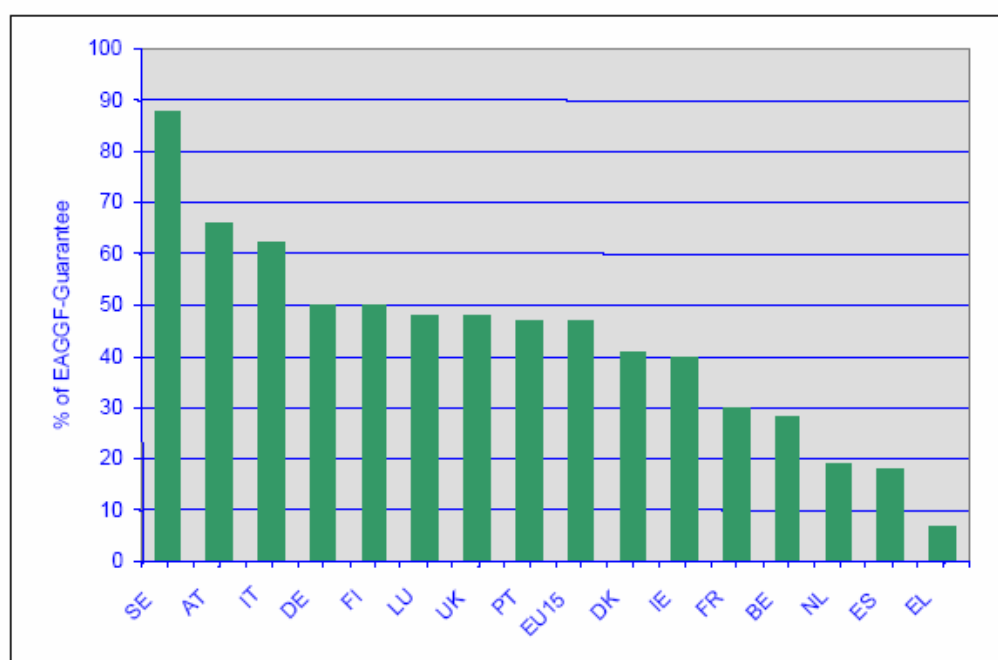
III.4. Alcance e aplicación dos programas

Os primeiros programas puxéronse completamente en práctica durante as campañas 94-95 e 95-96. Nesta data só Luxemburgo quedaba sen ter aprobado ningún

programa. Ate xuño de 1997, ano de inicio dos programas na maior parte das CC.AA. españolas, a Comisión aprobara 127 programas e tomara 265 decisións de aprobación ou emenda. Asinábanse nesta altura 1.350.000 contratos con agricultores correspondentes aproximadamente ao 17% das explotacións da U.E. e da SAU, en concreto 22,3 millóns de has. Xa en 2001 quedaban aínda contratos firmados en virtude do Reg (CE) 2078/92 que cubrían 18 millóns de hectáreas. En 2003, na UE-15, a proporción de terras agrícolas que aplicaban medidas agroambientais dentro do total da superficie de cultivo era do 27%. Dentro do marco do Regulamento (CE) nº 1257/1999, firmáronse contratos entre 2000 e 2001 que cubrían 16 millóns de hectáreas. Deste xeito, e baixo o novo regulamento, en 2003 había 1.670.284 contratos³⁹ en vigor que cubrían 35.515.026 hectáreas e outros 20.896 contratos que representan 180.598 UGM.

A aplicación dos programas agroambientais dentro da U.E. é moi diversa tanto no seu deseño como no seu alcance e aceptación. Algúns dos seguintes gráficos dan idea desta diversidade.

Gráfico III.1. Participación das medidas agroambientais no gasto en desenvolvemento rural a cargo do FEOGA-garantía. Media 2000-2003



Fonte: European Commission (2005): Agri-environment Measures.

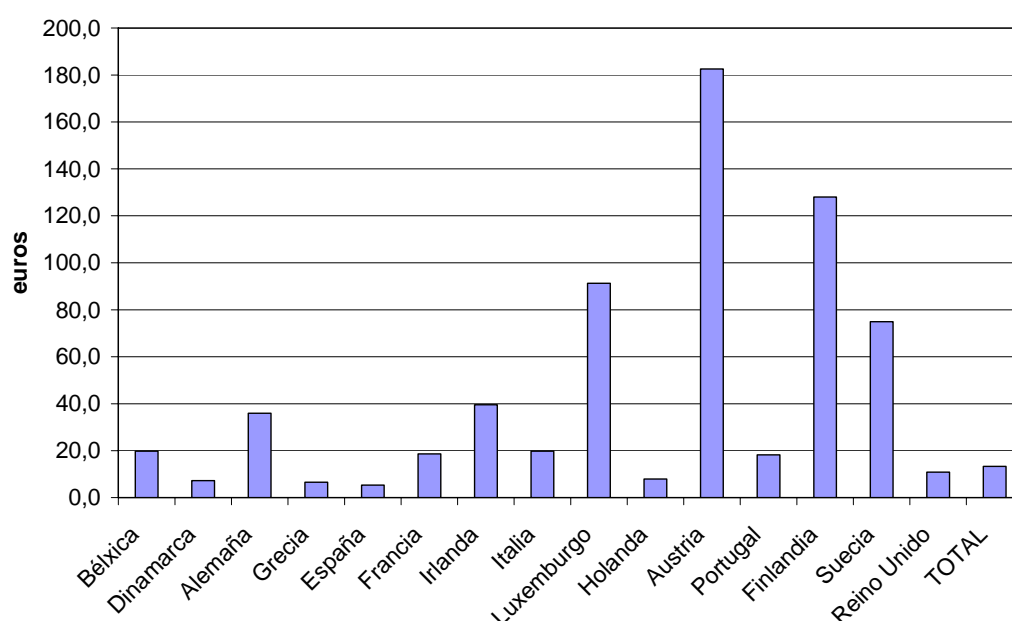
Claramente Suecia, Austria e Italia son os países que máis fondos de desenvolvemento rural do FEOGA-G⁴⁰ dedican ás medidas agroambientais o cal reflicte

³⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_fr/index.htm

⁴⁰ Lembremos que o artigo 35 do Reg. 1257/99 establece que a sección Garantía do FEOGA financiará as axudas comunitarias ao cese anticipado da actividade agraria, as zonas

unha maior prioridade dada a este tipo de programas pero tamén están influíndo aquí diferenzas en canto a superficie e tipo de prácticas subvencionadas, ou en canto a grados de cofinanciamento (50% ou 75%) xa que só estamos tendo en conta os fondos comunitarios recibidos. O gráfico III.2 relaciona para o ano 2003 o gasto público total (estatal e comunitario) en medidas agroambientais coa superficie agraria útil total de cada país. De novo Austria e Finlandia aparecen á cabeza mentres que Italia aparece con un gasto por ha bastante baixo así como cunha superficie acollida a contratos agroambientais que non supera o 10% da SAU (ver gráfico 3). Xa en 1997 case o 70% dos agricultores austríacos estaban incluídos en programas agroambientais así como arredor da metade dos agricultores fineses, alemáns e suecos.

Gráfico III.2. Gasto público en medidas agroambientais por ha, 2003.
(medidas baixo o regulamento 1257/99)



Fonte: elaboración propia a partir de datos da Comisión Europea, DG Agricultura.
http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_fr/index.htm

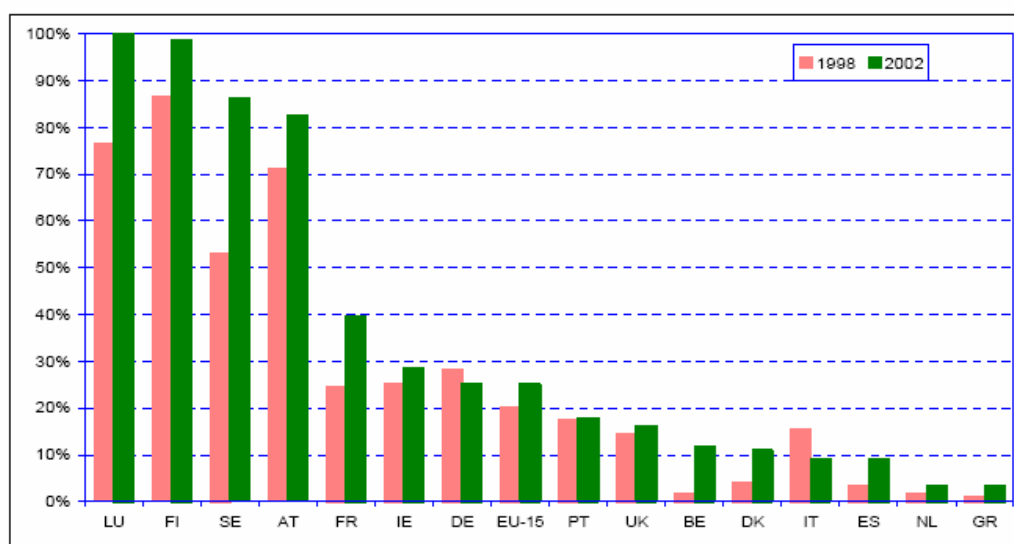
En base ao gasto por ha e seguindo a Buller et al. (2000) podemos clasificar os 15 antigos membros en tres grupos para 2003: aqueles cunha ratio alta, é dicir, Austria, Finlandia, Suecia e Luxemburgo; aqueles cunha ratio media como Alemaña, Irlanda, Francia, Bélxica, Italia e mesmo Portugal, e finalmente aqueles cunha cun baixo gasto agroambiental por ha, por debaixo da media comunitaria (13,3 €) onde debemos sinalar ao Reino Unido, Holanda, España, Grecia e Dinamarca.

O primeiro grupo tamén conta coas maiores proporcións de SAU acollidas a programas agroambientais (Gráfico III.3). Neste grupo están países que (salvo

desfavorecidas e as zonas con restricións ambientais, as medidas agroambientais e a forestación en toda a comunidade así como o resto de medidas nas zonas non obxectivo 1.

Luxemburgo) optaron por deseñar dende o principio programas horizontais para o conxunto do territorio, pero ademais son países cun baixo peso da agricultura na súa economía e no seu territorio. Mentres, o grupo cun gasto medio por ha en programas agroambientais tamén acolle unha proporción de SAU arredor da media comunitaria. Entre os países con baixo gasto agroambiental por ha atopamos, en xeral, aqueles que no inicio adoptaron programas de tipo zonal⁴¹ (Buller et al., 2000). Destaca a posición do Reino Unido e de Dinamarca entre os países que menos gasto agroambiental por ha dedican. Este dato resulta salientable polo feito de que estes países foron uns dos impulsores da política agroambiental dentro da Unión e teñen unha longa experiencia na súa aplicación. Por outra banda, Italia, que xunto con Alemaña é a única que ve diminuír a proporción de SAU acoollida a contratos agroambientais, sitúase no grupo dos que teñen un gasto por ha superior á media comunitaria.

Gráfico III.3. Evolución da parte da SAU acoollida a contratos agroambientais



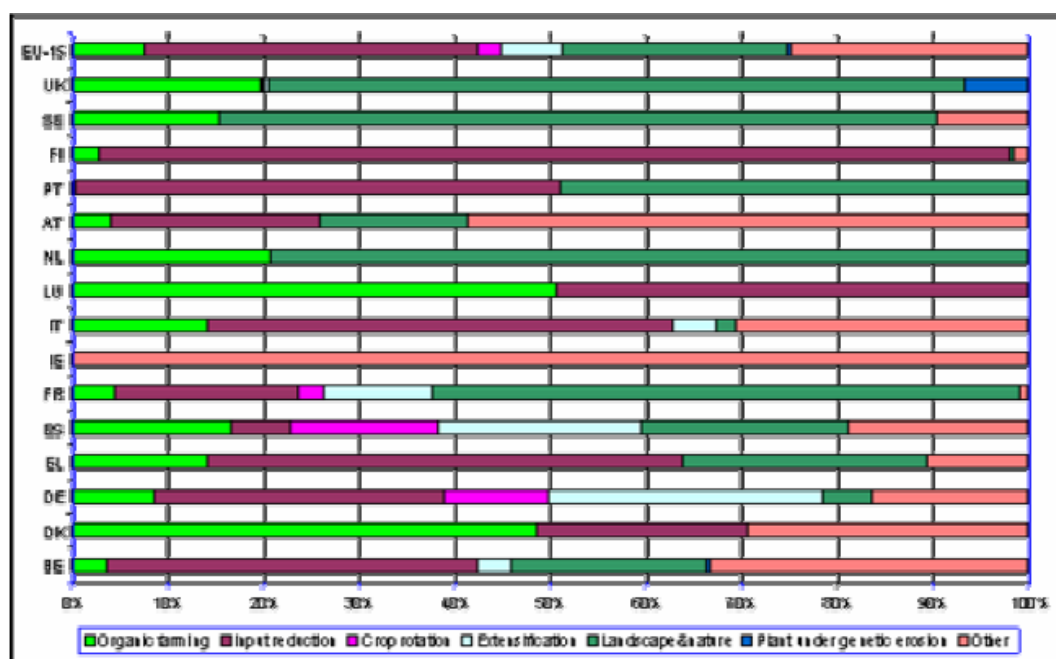
Fonte: European Commission (2005)

Existen tamén grandes diferenzas entre os países membros en canto ao xeito de aplicar e organizar a política agroambiental (Buller et al., 2000). Xa dixemos que os programas podían organizarse de dúas formas : *deep and narrow* e *broad brush* ou como unha combinación de ámbalas dúas. Ao mesmo tempo pode haber programas nacionais, zonais ou un país pode adoptar unha combinación de medidas nacionais e zonais como no caso español. Tamén o tipo de medidas son distintas en cada programa e en cada país. Non tódolos países e rexións aplicaron tódalas medidas posibles senón que adaptaron o catalogo existente aos seu propios intereses, necesidades e prioridades. O gráfico 4

⁴¹ Coas excepcións de Holanda e Dinamarca.

distingue para cada país e para os novos programas baixo o Reg 1257/99 a distribución da superficie por tipos de programas. En 2002 os tipos de contrato de maior impacto territorial eran os que tiñan que ver coa redución de inputs, incluída a protección e a produción integrada (26% da superficie acollida) e coa conservación da biodiversidade e da paisaxe (15%).

Gráfico III.4. Distribución da superficie acollida por tipo de contrato agroambiental.

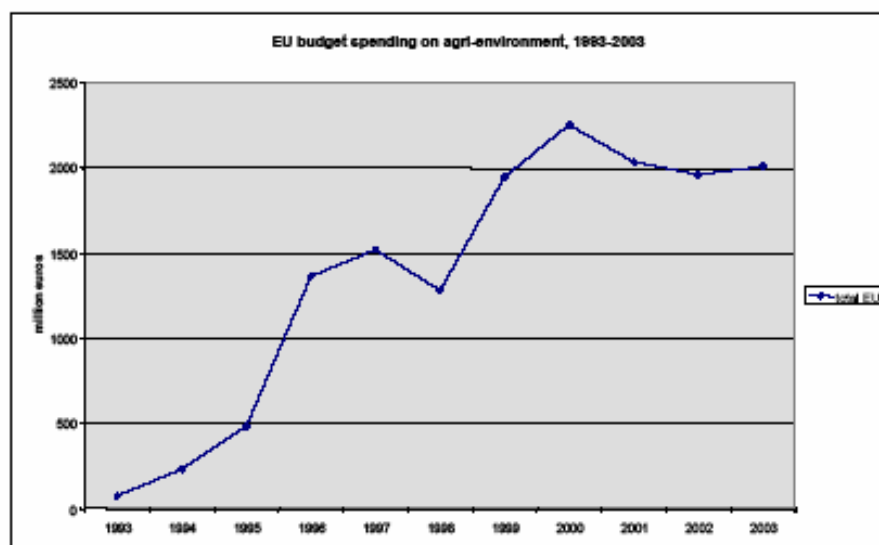


Fonte: European Commission (2005)

A pesares destas diferenzas que sobre todo mostran a dispar prioridade que o programa agroambiental ten nas distintas axendas políticas nacionais, o gasto agroambiental tense incrementado ao longo destes máis de 10 anos de existencia en termos absolutos. Na segunda etapa de aplicación das medidas agroambientais máis dunha terceira parte da achega comunitaria ao desenvolvemento rural financiada polo FEOGA-G gastouse en medidas agroambientais (media de 2000-2003) (ver gráfico III.1). Aínda así a evolución da participación do gasto agroambiental sobre o total do FEOGA-Garantía non é tan optimista. En 1997 os programas agroambientais só representaban o 3,6% dos gastos da Sección Garantía do FEOGA mentres que en 2003 eses gastos (contando os pagos suxeitos unicamente aos novos contratos) supuxeron o 3,3 %. Se ben é certo que se sumamos os pagos correspondentes aos contratos aínda en vigor baixo o Reg. 2078/92 este peso subiría ao 4,5%⁴².

⁴² Comisión das Comunidades Europeas, [COM(2004) 715 final]

Gráfico III.5. Gasto comunitario procedente en medidas agroambientais 1993-2003



Fonte: European Comisión (2005): Agri-environment Measures.

Por outra banda, en 1997 o valor medio das primas cifrábase en 117 ecus por hectárea, situándose a maior parte entre 60 e 150 ecus por ha. En 2003 e para a Europa dos 15 a prima media era de 91 euros por ha e de 128 por UGM.

Tense sinalado que o alcance das medidas e a súa efectividade ambiental quedan determinados por factores institucionais e contextuais así como polas actitudes dos propios agricultores. Téñense citado como factores que condicionan o alcance a experiencia previa na aplicación deste tipo de políticas, a actitude cara a protección do medio nos distintos niveis dentro dos estados membros, o coñecemento do mesmo, o orzamento dispoñible e o nivel de pagos seleccionado (Buller et al., 2000; Viladomiu e Rosell, 1998; European Commission, 2005). Factores institucionais que condicionan a efectividade ambiental son por exemplo: a calidade da base científica elixida para deseñar as medidas, se as medidas son apropiadas ou non para a área de aplicación, a existencia ou non de consello profesional recibido polos agricultores para a aplicación das medidas e a atención que os agricultores prestan a este consello (European Commission, 2005; Tribunal de Contas, 2000).

IV. APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA

IV.1. Introducción.

Tal e como mostra Garrido Fernández (2000) a aplicación do regulamento (CEE)2078/92 en España constituíu o comezo da política agroambiental a nivel estatal. Anteriormente non se incluía de facto ningunha consideración ambiental nas medidas de política estrutural aplicadas. Esta introdución de consideracións ambientais na política agraria ven inducida dende arriba pola U.E. a diferenza do que sucedeu noutros países comunitarios como o Reino Unido, Países Baixos ou Dinamarca, con agriculturas máis intensivas e con sociedades máis preocupadas polos efectos negativos da actividade agraria sobre o ambiente.

IV.2. Descripción dos programas.

IV.2.1. A implantación das medidas agroambientais

En España, e salvo as honrosas excepcións de Castela-A Mancha e Castela e León, a aplicación do Reg (CEE)2078/92 foi desigual e tardía, ao igual que no conxunto do territorio comunitario. No Estado Español, no obstante, esta lenta posta en marcha foi debida en parte, ao complexo proceso de elaboración e aprobación dos programas dada a división de competencias entre comunidades autónomas e goberno central (Garrido Fernández 2000, Paniagua, 2001). Outras razóns téñense citado para explicar o retraso na aplicación destas medidas no Estado Español en comparación co resto de medidas de acompañamento (Paniagua Mazorra, 2001): os posibles efectos negativos de tipo social e demográfico que poderían aparecer en áreas rurais con acusada perda de poboación, a falta de consenso entre os distintos grupos de interese sobre a efectividade destas medidas, o convencemento de que foron deseñadas dende o norte e para o norte sen recoller os problemas do sur (desertización ou necesidade de mellora das estruturas produtivas) e as dificultades de financiamento (Viladomiu e Rosell, 1998, Ortiz, D. Ceña, F., 2002). Podemos engadir a esta lista a escasa ou mesmo nula demanda por parte da sociedade dun paquete de medidas de este tipo. Por ilo, a maior ou menor prontitude en deseñar e aplicar un paquete propio de medidas agroambientais tamén reflicte a prioridade que cada comunidade autónoma daba as cuestións ambientais.

O que denominaremos primeira etapa de aplicación das medidas agroambientais (1993-2001) comprende dous períodos orzamentarios 1993-1997, onde só unhas poucas comunidades autónomas comezaron a aplicar os seus programas, e 1998-2001, cando se xeneraliza a posta en marcha das medidas agroambientais na maioría das comunidades autónomas (CC.AA). Nesta primeira etapa de implantación a administración española

optou por deseñar un programa de medidas horizontais aparte dos programas zonais deseñados polas CC.AA. O Real Decreto 51/1995 foi a primeira aplicación do Regulamento CE 2078/92 a nivel estatal e establecía como obxectivos: a) realizar os cambios previstos no contexto das organizacións comúns de mercado e aproveitar a diminución de produción para mellorar as condicións ambientais, e b) contribuír á realización dos obxectivos das políticas comunitarias en materia de agricultura e medio ambiente.

As prácticas obxecto de axuda eran:

1.- Fomento da extensificación do cultivo de cereais mediante a continuidade do barbeito tradicional.

2.- Fomento da formación agroambiental.

3.- Fomento de razas en perigo de extinción.

4.- Fomento da agricultura ecolóxica ou biolóxica.

O programa de formación cubría os custos de preparación de monitores ambientais, as primas por asistencia para os agricultores e a organización de seminarios dirixidos aos agricultores.

O Real Decreto prevía a sinatura de convenios coas CC.AA para a aplicación destas medidas o que significaba que estas últimas serían as xestoras da súa concesión e do seguimento e control do seu cumprimento. Nestes convenios fixébase a contribución do Estado e da comunidade autónoma ao financiamento da medida. En zonas obxectivo 1 como Galiza a U.E. contribuía co 75%, o Estado co 12,5% e o goberno autonómico co 12,5% restante. Por outra banda, o Real Decreto 51/95 especificaba requisitos e compromisos mínimos a cumprir polos beneficiarios que as comunidades autónomas podían ampliar e topes máximos para as axudas.

As medidas horizontais completábanse cos Reais Decretos 632/95 e 928/95 relativos á aplicación do Programa nas zonas de influencia dos Parques Nacionais e Zonas Sensíbeis o primeiro e nas zonas húmidas recollidas no Convenio Ramsar e en zonas ZEPAs (zonas especiais de protección das aves), o segundo. Así as actuacións en zonas aplicables a áreas designadas pola administración central sumábanse ás designadas polas CC.AA. Neste último caso de áreas propias designadas polas comunidades autónomas o Estado non contribuía ao financiamento das medidas. Como para as medidas horizontais, a aplicación dos tres tipos de medidas zonais esixía o desenvolvemento de lexislación propia dentro de cada autonomía e a sinatura de convenios coa administración central.

As actuacións zonais aplicables podían conter as medidas recollidas no Cadro IV.1.

Cadro IV.1. Medidas aplicables nos programas zonais. RD 51/1995.

- a) Control integrado de tratamientos fitopatolóxicos.
- b) Transformación de cultivos herbáceos en pastos.
- c) Diminución da carga gandeira
- d₁) Protección de flora e fauna en sistemas de cultivo extensivos.
- d₂) Protección de flora e fauna en humedais
- d₃) Conservación da paisaxe e prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo.
- d₄) Loita contra da erosión
- d₅) Accións ambientais en zonas de agricultura exótica e tropical (Illas Canarias)
- d₆) Aforro de auga de rego en zonas de humedal.
- e) Mantemento de terras abandonadas
- f) Retirada da produción de terra de cultivo
- g) Xestión de terras para o acceso público e o lecer

Fonte: elaboración propia a partires de RD 51/1995.

Castela-A Mancha e Castela e León foron as primeiras comunidades que lograron ver as súas propostas de programas agroambientais aprobadas por Bruxelas antes de 1995. Así en 1993 apróbanse o programa de compensación de rendas por aforro de auga de rego nos acuíferos 23 e 24 de Castela- A Mancha⁴³ (posteriormente incluído no regulamento de zonas de influencia de Parques Nacionais) e o programa de protección de aves esteparias en dúas zonas de Castela e León⁴⁴. Asturias comezou no 1995 e en 1996 fóronse incorporando 11 comunidades máis. Galiza publica a súa normativa en Setembro do 1996 o que significa que as medidas agroambientais empezaron a aplicarse no ano seguinte.

Con respecto as actuacións en Parques Nacionais, os primeiros en contar con programas agroambientais foron as Tablas de Daimiel e Picos de Europa (Parque Nacional de Covadonga), incorporándose posteriormente Garajonay, Timanfaya, Teide e La Caldera de Taburiente. Xa en 1997 comezaron as actuacións en Monfragüe e Cabañeros.

⁴³ Zona de influencia do Parque Nacional das Tablas de Daimiel.

⁴⁴ Orde de 17 de novembro de 1993 da Consejería de Presidencia y Administración Territorial, BOC y L de 18 de novembro de 1993.

A reserva financeira do Estado Español para o período 1993-1997 era de 214.000 millóns de pesetas (1286,17 millóns de euros), e prevíase en principio que se poderían ter acollido a estes programas unha superficie próxima a 5,5 millóns de ha⁴⁵. Poren, a realidade é incluso máis modesta que as previsións. Os pagos apenas chegaron a un terzo do orzamento previsto mentres que a media europea foi do 86% do orzamento. As políticas agroambientais só representaron un 1% do percibido polo Estado Español do FEOGA fronte ao 3,6% da media comunitaria neste período. Por outra parte estamos a falar de programas que alcanzaban en 1997, segundo datos do Ministerio, a 36.471 agricultores e 923.089,3 ha o que significaba un 3,1% da SAU de 1997 mentres que no mesmo período a media comunitaria era do 17% da SAU.

O 25 de Novembro de 1997 foi aprobada polo comité STAR a modificación presentada polo goberno español para o Programa de Prácticas Agrarias Compatibles co Medio Ambiente que significa un recorte das previsións. Esta modificación incorporaba variacións técnicas en certas accións (en Galiza, inclúese o cabalo galego de monte na medida “Fomento de razas autóctonas en perigo de extinción”), así como 14 novas actuacións en zonas seleccionadas de nove comunidades autónomas. Algunhas das modificacións propostas implicaron a renuncia por parte de certas CC.AA. a poñer en práctica actuacións inicialmente contempladas. Como veremos máis tarde este é o caso de Galiza xunto con Baleares, Cantabria e A Ríoxa. Deste xeito en 1998 inaugúrase un novo período de aplicación (o primeiro para a maioría das CC.AA) que finalizaría en 2001, onde a contía das axudas previstas nos diferentes programas non esgotaron os límites máximos fixados polo regulamento, teitos si alcanzados noutros países (Ortiz e Ceña, 2002).

Así, o período 98-2001 significou a xeneralización da posta en marcha de medidas agroambientais no conxunto das CC. AA. e en opinión de Ortiz e Ceña (2002) a súa principal virtude foi o nacemento dunha paulatina consolidación dunha nova forma de política agraria. Segundo Paniagua⁴⁶ os cambios habidos respecto da primeira fase dentro dos programas horizontais concretáronse en maiores beneficios para os agricultores pequenos e medianos (diminuindo a superficie mínima para ser elixible) con maior atención á agricultura ecolóxica e incluíndo un número maior de razas en perigo de extinción. Nos programas zonais estes cambios centráronse en programas máis reducidos e concretos, un maior papel para os programas de cultivos específicos e a eliminación de algúns dos programas de paisaxe.

⁴⁵ Segundo cálculos sobre previsións do ministerio para o período 94-98 citados en Garrido, F. e Moyano, E. (1996)

⁴⁶ Citado en Ortiz e Ceña (2002) e ver tamén Paniagua (2001).

Para o conxunto do Estado as modificacións presentadas significaron un investimento previsto total para o período 1993-2001 de 1.186,3 millóns de euros dos que o 26 % era para as medidas horizontais. As previsións sobre superficie rebaixáronse a 3.747.000 has.

Poderíase clasificar o conxunto de programas agroambientais dentro do Estado en dúas categorías (Ortiz e Ceña, 2002):

- a) Aqueles programas que remuneraban prácticas xa existentes que consolidaran no tempo un adecuado equilibrio co medio, recoñecendo deste xeito unha externalidade positiva xerada por esas prácticas que non deberían ser modificadas⁴⁷.
- b) Aqueles programas que compensaban aos agricultores polos custos xerados a raíz da imposición de limitacións ás súas actividades en áreas protexidas. Os autores citados sinalan que o 40% dos pagos realizados no período 1993-1999 eran deste tipo.

Certo é que esta non é unha situación na que no contexto europeo España se atope en solitario. En 1997 a Comisión Europea realizou un informe sobre a aplicación do Reg. 2078/92 no que se agrupaban as medidas de axuda en tres categorías⁴⁸:

1. Agricultura produtiva beneficiosa para o ambiente, a súa vez dividida en:

1.a) agricultura ecolóxica, 1.b) agricultura non ecolóxica con repercusións positivas para o medio ambiente e 1.c) mantemento dos sistemas de baixa intensidade xa existentes.

2. Xestión de terras non destinadas á produción (fomento da conservación ou restauración de hábitats, biotopos e paisaxes agrícolas, retirada de terras a 20 anos e acceso público)

3. Proxectos de formación e demostración.

A categorías 1.b) e 1.c) corresponderíanse coa maioría das actuacións agroambientais nesta primeira etapa. O grupo 1.c) recolle medidas tendentes ao mantemento de métodos agrícolas tradicionais, á conservación da paisaxe, á utilización de baixos niveis de insumos e á redución da densidade dos rabaños, ou medidas que

⁴⁷ O certo é que o pago non remunera a externalidade senón o "lucro cesante" ou mellor dito, o gaño ao que renuncia o beneficiario por continuar coas prácticas que viña realizando e que o feito de que a partir de 1999 os pagos agroambientais non deberan remunerar as boas prácticas fai que algunhas das medidas dos programas agroambientais españois nesta primeira fase puideran quedar sen lexitimar. Para unha maior discusión ver Ortiz e Ceña (2002) e o capítulo precedente sobre a xustificación dos pagos agroambientais.

⁴⁸ COM(97) 620 final.

prohiben roturar ou modificar as características naturais da terra nos pasteiros. Sinálase, no informe, que este tipo de medidas eran adoptadas sobre todo en zonas agrarias marxinais.

Na táboa IV.1 represéntase a porcentaxe do gasto presupostado correspondente a cada categoría para os programas aprobados até Marzo de 1996.

Táboa IV.1. Clasificación do gasto previsto para pagos agroambientais ate marzo de 1996 na U.E.

%	Aust	Dk	Fr	Alem	Gr	P	Es	Irl	It	Hol	Suec	Fin	UK	UE
1.a)	17	24	3	1	14	4	4	2	23	2	15	6	2	8
1.b)	59	46	15	56	35	18	35	49	43	32	6	42	53	41
1.c)	21	16	79	21	0	68	15	21	22	0	71	42	30	35
2	3	14	3	21	50	6	42	24	10	0	1	7	14	14
3	0	0	1	1	0	4	4	4	2	66	7	5	0	3
Tot.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: COM (97) 620 final.

En xeral os países con agriculturas menos desenvolvidas optaron por medidas tendentes a evitar o abandono das terras agrícolas asegurando a supervivencia de prácticas agrarias tradicionais positivas para a conservación do ambiente pero tamén para a permanencia de determinados sectores produtivos. Aquí o concepto de extensificación interpreouse no sentido de manter os sistemas extensivos tradicionais de pastoreo, é o caso de España, Francia e Portugal, aínda que tamén algunhas rexións alemanas (Buller et al., 2000). Isto fai que as medidas de extensificación se concentren nestes países en zonas de montaña e noutras zonas desfavorecidas e non nas zonas de agricultura especializada. Estes países seguen a dar maior prioridade a políticas de modernización e incremento da produtividade. De feito en Francia, e en opinión de Henry Buller, a medida de “*Prime à l’herbe*” entendeuse como unha compensación para os gandeiros de sistemas extensivos que recibían menores pagos a través da Política Agraria Común despois de 1992.

Non obstante, diversos autores teñen criticado para esta primeira etapa que os programas agroambientais españois non conseguiran incidir nas prácticas agrarias máis agresivas co medio, é dicir, non conseguiron cambiar o modelo produtivista alí onde está implantado, pero tampouco cubriron adecuadamente sistemas agrarios de alto valor ambiental como as *dehesas* (Suárez et al., 1997; Oñate et al., 1998 e Ortiz e Ceña, 2002).

IV.2.2. A consolidación da política agroambiental en España.

O período 2001-2006 supuxo un cambio na concepción do programa agroambiental español que xa non contou con medidas zonais. No seu momento criticouse a falta de coherencia e mesmo a existencia de contradicións entre as medidas postas en marcha

devido ao diferente desenvolvemento da política dentro de cada Comunidade Autónoma (Paniagua, 2001). Estas diferenzas, xustificadas na aplicación do principio de subsidiariedade respondían aos diferentes intereses e axendas de cada administración autonómica e aos diferentes grupos de presión dentro de cada Comunidade xunguido a que se trata de xestionar fondos escasos para os que ademais existe unha esixencia de cofinanciamento⁴⁹.

Quizais respondendo a esta situación o Real Decreto 4/2001 de 12 de xaneiro, nacido ao abeiro do Regulamento (CE) 1257/99, establecía que “as medidas son de aplicación horizontal. En todo caso, as comunidades autónomas deberían ter en conta as características dos seus agroecosistemas específicos rexionais para a aplicación das mesmas”⁵⁰. Isto leva a incrementar o número de medidas horizontais aplicables xa que se inclúen aquí moitas das actuacións de carácter zonal anteriores. Ademais, tal e como establece o regulamento europeo, a política agroambiental intégrase no ámbito máis amplo da política de desenvolvemento rural, definida no Programa de Desenvolvemento Rural para as Medidas de Acompañamento en España. Posteriormente é aprobada pola Comisión Europea unha modificación do mesmo⁵¹ instrumentada no Real decreto 708/2002 de 19 de Xullo e que modifica parcialmente, no caso das agroambientais, o RD 4/2001. Novas modificacións foron introducidas en 2004⁵² e 2005 (neste último ano en forma de cambios no plano financeiro das medidas de acompañamento). Finalmente, o Real Decreto 1203/2006 de 20 de Outubro, supón a última modificación da normativa que rexe as agroambientais antes da entrada do novo período de programación 2007-2013. O Decreto de 2006 incorpora novas modificacións presentadas polo goberno español⁵³, que no caso das agroambientais afectan ás primas e compromisos das medidas, á posibilidade de prorrogar os contratos agroambientais subscritos antes da finalización do período 2000-2006 e ao plano financeiro xeral das medidas de acompañamento.

O Programa de desenvolvemento rural, tal e como ben establecido pola normativa europea, establece un Código de Boas Prácticas Agrarias que a partires deste momento será de obrigatorio cumprimento para os beneficiarios das medidas agroambientais e das indemnizacións compensatorias. Dáse continuidade ás actuacións en zonas Ramsar e

⁴⁹ Tampouco é igual quen se encarga en cada administración de xestionar os fondos das agroambientais xa que se se trata da administración agraria esta tenderá a tratar o programa como un complemento á renda mentres que se o fan as autoridades ambientais fixaranse máis en obxectivos deste tipo (Paniagua, 2001).

⁵⁰ As medidas teñen como ámbito de actuación territorial o territorio estatal coa excepción de País Vasco e Navarra polo seu especial réxime fiscal. Isto xa era así no anterior programa.

⁵¹ Decisión C (2001)4739 de 20 de decembro.

⁵² Decisión C(2003) 2947 de 5 de agosto aplicada no Estado Español polo RD 172/2004 de 30 de Xaneiro

⁵³ Aprobadas por decisión da Comisión Europea C(2006) 607, de 22 de febreiro

Zepas ademais de incluírense os espazos contidos na Rede Natura 2000. Así mesmo tense en conta que as medidas agroambientais poden ser aplicadas nos espazos vulnerables determinados en virtude da directiva nitratos.

Os obxectivos do programa agroambiental son: a) Utilización racional do uso da auga e mellora da súa calidade b) Loita contra a erosión e mellora da estrutura e fertilidade dos solos agrícolas c) Prevención de riscos naturais e mellor utilización dos espazos rurais d) Protección da biodiversidade e das paisaxes agrarias. Todos eles contribúen á prioridade de actuación do programa de desenvolvemento rural “Mellora da calidade de vida e protección do medio natural”. Elimínase deste xeito a referencia nos obxectivos ao apoio aos cambios previstos nas organizacións comúns de mercado tendentes á diminución da produción, tal e como se establecía no RD 51/1995 para o primeiro período de aplicación.

Establécense nove medidas diferentes que comprenden 104 submedidas, para as que se especifican obxectivos particulares en función dos cinco eixes de actuación definidos nos obxectivos xerais: auga, solos, riscos naturais, biodiversidade e paisaxes agrarias. As nove medidas recóllense no cadro IV.2.

Como podemos comprobar no cadro desaparecen as axudas á formación que aparecían no primeiro programa. Por outra parte refórzanse as medidas tendentes a protexer a biodiversidade e a riqueza xenéticas. Por exemplo, na medida de razas autóctonas en perigo de extinción xa se contempla o mantemento en pureza dos efectivos reprodutores machos e femias, compromiso só presente con anterioridade nalgunhas comunidades autónomas. En xeral, a experiencia acumulada da aplicación no período anterior parece ter levado a realizar unha maior e mellor especificación dos compromisos a cumprir por parte dos beneficiarios.

Outra das novidades é a obrigatoriedade para os beneficiarios das medidas de agricultura e gandería ecolóxica e de protección integrada de aplicar as devanditas medidas no conxunto da explotación para a mesma orientación produtiva.

Cadro IV.2. Medidas agroambientais en España. Segundo período de programación.

MEDIDAS	SUBMEDIDAS
Medida 1. Extensificación da produción agraria	1.1. Mellora do barbeito tradicional 1.2. Sistemas de extensificación para a protección da flora e da fauna 1.3. Actuacións agroambientais en relación coa rotación de cultivos 1.4. Retirada de terras da produción para a creación de espazos reservados para a flora e a fauna
Medida 2. Variedades autóctonas vexetais en risco de erosión xenética	2.1 Con racionalización no uso de produtos químicos
Medida 3. Técnicas ambientais de racionalización no uso de produtos químicos	3.2. Control Integrado de pragas 3.3. Producción Integrada 3.4. Agricultura Ecolóxica
Medida 4. Loita contra a erosión en medios fráxiles	4.1. En cultivos leñosos en pendente ou terrazas 4.2. Cultivos herbáceos 4.3. Mantemento de terras abandonadas
Medida 5. Protección de flora e fauna en Humedais	5.1. Actuacións sobre arrozais 5.2. Actuacións sobre plantacións de cana de azucre 5.3. Sobresementeira do cereal
Medida 6. Sistemas especiais de explotación con alto interese medioambiental	6.1. Sistemas especiais de explotación nas Illas Canarias.
Medida 7. Aforro de auga de rego e fomento da extensificación na produción	7.1 En zonas de humedal e acuíferos subterráneos
Medida 8. Protección da paisaxe e prácticas de prevención contra incendios	8.1. Mantemento de elementos de singular valor paisaxístico na explotación. 8.2. Compatibilización dos sistemas de pastoreo tradicionais no entorno do lobo e do oso 8.3. Mantemento de cultivos alternativos en perímetros de protección prioritaria
Medida 9. Xestión integrada de explotacións gandeiras.	9.1 Mellora e conservación do medio físico 9.2. Mantemento de razas autóctonas puras en perigo de extinción. 9.3. Gandería Ecolóxica 9.4. Redución da cabana gandeira bovina, ovina e caprina por unidade de superficie forraxeira 9.5. Xestión racional de sistemas de pastoreo para protección de flora e fauna. 9.6. Apicultura para a mellora da biodiversidade en zonas fráxiles

Fonte: elaboración propia a partires de Programa de Desenvolvemento Rural e RD 172/2004.

As axudas concédense en función do lucro cesante e do incremento do custe orixinado polo cumprimento dos compromisos específicos de cada medida. Para o cálculo da prima créanse as Unidades mínimas de cultivo agroambiental (UMCA) definidas como a referencia para determinar a superficie agroambiental a partir da cal os custes totais unitarios tenden a diminuír conforme medra o número de hectáreas cultivadas. Estas UMCA poden ser determinadas polas CCAA para cada medida ou submedida en colaboración co Comité Técnico nacional de Coordinación das UMCA, tamén de nova creación, que vela pola coordinación dos criterios técnicos determinantes das devanditas unidades. As primas foron calculadas, principalmente para adaptarse ao esixido nos mínimos de Boas Prácticas Agrarias e para adecualas á nova formulación proposta polo regulamento 1257/99.

En aras da devandita maior coordinación entre CCAA tamén se crea o Comité Técnico Nacional para a Medida de Producción Integrada encargado de coordinar, verificar e velar pola homoxeneidade das distintas normas técnicas rexionais sobre produción integrada no que afecte á medida agroambiental. Crease tamén un Comité de Seguimento co fin de analizar o cumprimento dos obxectivos dos programas e establécese un protocolo de avaliación e control das devanditas medidas.

O financiamento para o programa agroambiental no período 2000-2006 estaba previsto en 1.268,5 millóns de euros (415 millóns para compromisos anteriores e o resto para novos contratos) (Castellano, 2003) dos que o 75% eran aportados pola Unión Europea en zonas de obxectivo 1 e un 50% nas zonas fóra do obxectivo 1⁵⁴. O Programa de Desenvolvemento Rural prevía elevar a 179.000 os beneficiarios do programa agroambiental para 2006, así como cubrir unha superficie de 2.900.000 hectáreas. Tamén pretendía incrementar en 40.000 as UGM acollidas ao programa.

IV.2.3. A programación de desenvolvemento rural para 2007-2013

A publicación do novo regulamento comunitario de desenvolvemento rural obriga aos estados membros, como xa dixemos, a elaborar programas estratéxicos de desenvolvemento rural onde se inclúen as medidas agroambientais. Así pois, o desenvolvemento concreto que cada país ou rexión faga das agroambientais vai vir determinado polo establecido no artigo 39 do Reg. 1968/2005.

No caso específico de España, a súa estrutura institucional descentralizada levou a optar, facendo uso da posibilidade prevista no artigo 15 do Regulamento FEADER, pola elaboración dun Marco Nacional, que contén unha serie de elementos comúns que se integran como un capítulo común nos programas de desenvolvemento rural. Tendo en conta estes instrumentos, a programación elaborouse a traveso de tantos programas de desenvolvemento rural como comunidades autónomas, ademais dun programa específico para a Rede Rural Nacional, financiado con cargo á partida de asistencia técnica. Obviamente isto vai levar a que os contidos dos programas de desenvolvemento rural sexan diferentes en cada CCAA e, polo tanto, o deseño das agroambientais tamén pode variar substancialmente⁵⁵.

En decembro de 2006 presentouse o Plano Estratéxico Nacional de Desenvolvemento Rural (PEN) do Estado Español. Se ben este é un documento que

⁵⁴ Dende a publicación do RD 172/2004 o cofinanciamento da U.E. en Canarias elévase ao 85% para as medidas agroambientais.

⁵⁵ Poderíase dar o caso de CCAA que non puxeran en marcha esta liña de actuación. No momento de redactar este traballo é imposible facer unha valoración dos contidos concretos destas medidas por CCAA xa que tan só un número reducido delas presentaron os seus programas.

unicamente define grandes prioridades a nivel do Estado e, polo tanto, non recolle detalles concretos das medidas, si aparecen recollidos no mesmo aspectos de interese para o tema que nos ocupa. Así, por exemplo apúntase que a porcentaxe media de financiamento estimada para o eixe ambiental (eixe 2) será do 30-35% do FEADER, sendo o eixo prioritario o de competitividade do sector agrario e forestal (eixe 1) onde o intervalo de financiamento sitúase entre o 50 e o 55%. Feito que pode supoñer unha desviación na aplicación dos programas agroambientais, e en xeral da prioridade que a Comisión lle outorga ás medidas⁵⁶ do eixe 2.

O Marco Nacional foi enviado á Comisión en abril de 2007, como se apuntou anteriormente no mesmo figuran unha serie de elementos comúns de obrigada observancia por parte das CCAA. Establécense unha serie de medidas que as CCAA deberán poñer en marcha de xeito obrigatorio non incluíndo as agroambientais entre esas medidas de obrigado cumprimento. A maior parte delas correspóndense con liñas de actuación do eixe 1⁵⁷, aínda que hai dúas medidas do eixo 2: Mitigación da desertización: Prevención de incendios forestais e Conservación e desenvolvemento da Rede Natura no medio forestal.

Neste documento ademais de definir as medidas que terán carácter obrigatorio establécense outros elementos comúns, adicionais ás medidas horizontais, e que teñen interese para a aplicación das medidas agroambientais:

1. Establécese o Contrato territorial de explotación, como modelo opcional para a xestión das medidas cofinanciadas polo FEADER. Obviamente, será vontade de cada CCAA poñer en marcha esta fórmula de xestión das axudas, así como definir que tipo de liñas xestionará a través do contrato. Galiza optou por esta opción incluíndo nos contratos de explotación as medidas agroambientais⁵⁸.

2. Por outra banda, defínense os requisitos mínimos obrigatorios na produción ecolóxica (que só serán de obrigada observancia no caso de que as CCAA decidan por en

⁵⁶En numerosas ocasións a Comisión ten afirmado a necesidade de dar neste período un carácter mais ambiental á política de desenvolvemento rural. Esta afirmación tense plasmado no propio Reg. 1698/2005 no que, como apuntamos no capítulo anterior, se establece un deseño das medidas a desenvolver en torno a 3 eixes, un dos cales ten carácter ambiental. A priorización do eixe ambiental fica clara no art. 17 onde se establece que a contribución mínima ao eixe 2 será do 25%, en canto que sitúa esta no 10% no caso dos eixes 1 e 3. Ademais, no art. 70 do mesmo regulamento establécese que mentres para o eixe 1 o gasto público subvencionable é do 75% en rexións de converxencia, para os eixes 2 e 3 esta porcentaxe elévase até o 80%.

⁵⁷ Mais concretamente: 125. Xestión de recursos hídricos e outras infraestruturas rurais, 123. Aumento do valor engadido dos produtos agrícolas e forestais, 115 e 114. Implantación de servizos de asesoramento e uso destes servizos e 112. Instalación de agricultores novos.

⁵⁸ Parece lóxico que as agroambientais estean entre as medidas incluídas no contrato territorial de explotación, isto suporía un elemento positivo desde o punto de vista da simplificación en termos de xestión administrativa e de redución dos custos de transacción tal e como veremos ao longo do traballo.

marcha esta medida). Estes mínimos establécense co obxecto de harmonizar a aplicación da medida e así evitar distorsións de mercado.

IV.3. Alcance e aplicación.

IV.3.1. Primeiro período de aplicación

Como xa apuntamos, a lenta posta en marcha dos programas agroambientais neste período reflicte tamén as diferentes sensibilidades de cada goberno autónomo por este tipo de medidas. Así a aplicación, nun inicio, foi moi dispar debido aos diferentes ritmos de implantación. Na Meseta concentráronse a maioría das áreas especiais acollidas ao Decreto 928/95⁵⁹ e foi onde se desenvolveron os primeiros programas agroambientais. Castela-A Mancha percibiu máis dun cuarto dos pagos seguida de Castela e León (22%) e Andalucía (12%). Nesta última comunidade a medida de Agricultura ecolóxica foi a máis utilizada, especialmente no oliveiral. Os datos da táboa IV.2 mostran o grado de cumprimento con respecto ás previsións orzamentarias para o período de programación 1993-1999 que se corresponde co período de liquidación comprendido entre 1994 e 2002.

Con respecto ao grado de cumprimento sobresaen Andalucía e Cataluña. A primeira porque sendo a terceira comunidade en gasto só atinxiu o 50% do orzamento previsto. No outro extremo Cataluña superou nun 10% a previsión inicial pero é unha das comunidades que menos ten gastado en medidas agroambientais. Galiza destaca por ser a segunda comunidade cunha menor participación no gasto realizado no Estado neste tipo de medidas a pesares de que o grado de cumprimento con respecto ás previsións foi bo.

⁵⁹ Zonas RAMSAR e ZEPAS (Directiva 79/409)

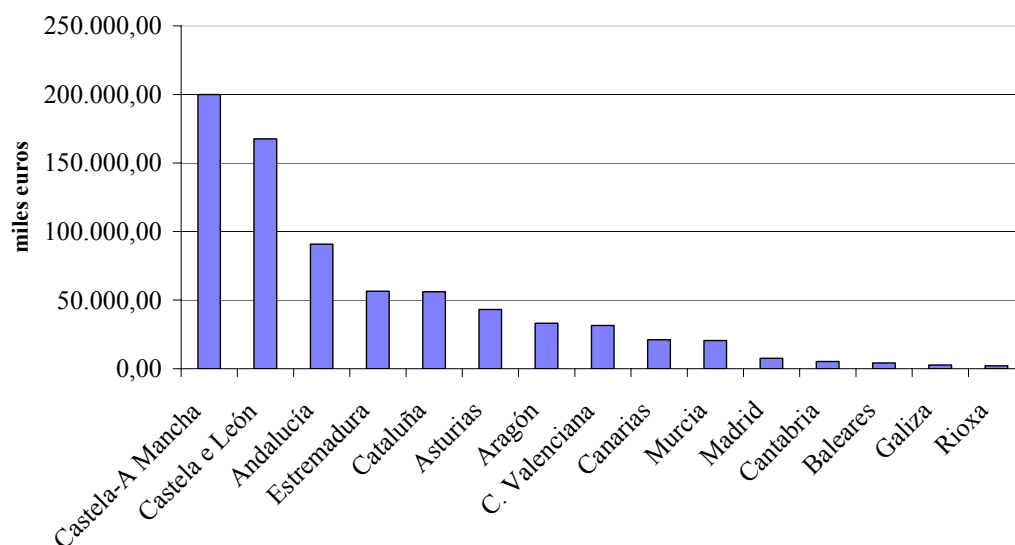
Táboa IV.2 . Medidas Agroambientais: Grado de cumprimento das previsións financeiras e distribución por CC.AA. Período de programación 1993-1999

Comunidade Autónoma	Distribución pagos.	Inv. Previsto (miles euros)	Cumprimento	Distribución previsións
Andalucía	12,24%	180.905,85	50%	15,41%
Aragón	4,47%	113.207,84	29%	9,64%
Asturias	5,81%	51.777,79	83%	4,41%
Baleares	0,57%	7.257,22	58%	0,62%
Canarias	2,84%	39.898,19	53%	3,40%
Cantabria	0,70%	5.713,22	91%	0,49%
C. - A Mancha	26,95%	312.250,43	64%	26,60%
Castela e León	22,58%	193.245,22	87%	16,46%
Cataluña	7,57%	51.110,67	110%	4,35%
Extremadura	7,61%	103.773,76	54%	8,84%
Galiza	0,35%	3.380,69	77%	0,29%
A Rioxa	0,27%	8.409,36	24%	0,72%
Madrid	1,01%	29.165,31	26%	2,48%
Murcia	2,77%	28.731,38	72%	2,45%
Valencia	4,25%	4.5057,28	70%	3,84%
Total	100,00%	1.173.884,22	63%	100,00%

Fonte: elaboración propia a partir de datos proporcionados polo MAPA e <http://www.mapya.es/es/desarrollo/pags/magam/resultados.htm>

Gráfico IV.1. Distribución dos pagos para os programas derivados do Reg. 2078/92

Pagos agroambientais. 1994-2002



Fonte: Elaboración propia a partir de MAPA (2002) en <http://www.mapya.es/es/desarrollo/pags/magam/resultados.htm>

Ao termo deste primeiro período de aplicación prevíase acoller a 70.000 beneficiarios e a 3.747.000 ha (14% da SAU). Así, en 1999 cúmprese a previsión sobre o número de beneficiarios ao acadarse a cifra de 70.568 agricultores. Non obstante, a superficie acollida neste ano foi só de 1.740.064,8 ha, o cal representa sobre a SAU de 1999 un 6,6%. Beneficiáronse tamén, ao cabo deste primeiro período, 48.171,3 UGM en todo o Estado e 5.500 alumnos dentro do programa de formación. A distribución por comunidades autónomas de beneficiarios e hectáreas pódese ver na táboa IV.3.

Táboa IV.3. Medidas Agroambientais (período de programación 1993-1999): distribución de beneficiarios e superficies por CC.AA.

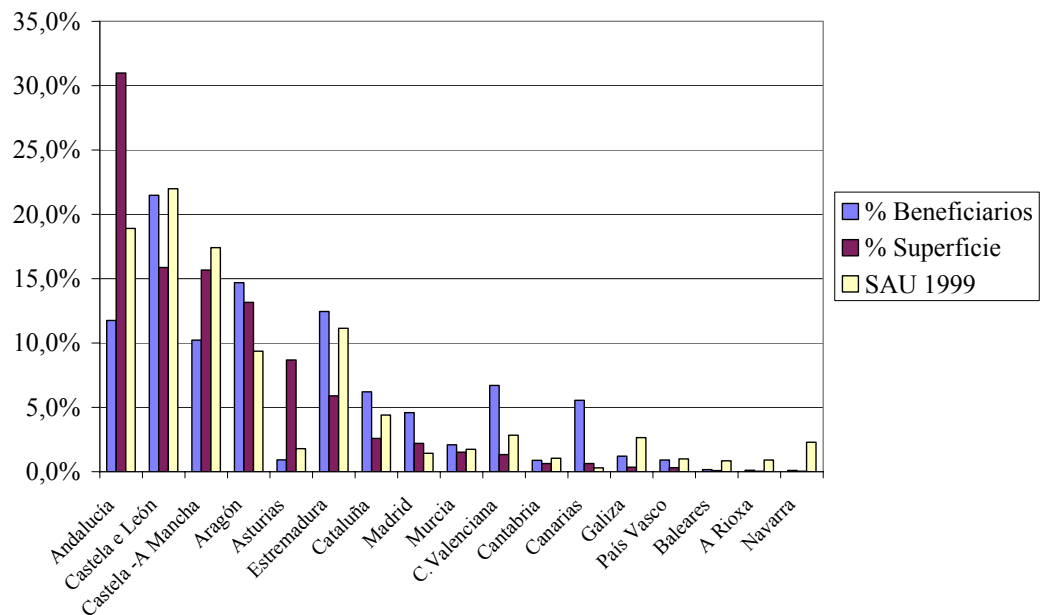
Comunidade Autónoma	Beneficiarios	%	Hectáreas	%
Andalucía	8.297	11,8%	538.939,0	31,0%
Aragón	10.369	14,7%	228.898,7	13,2%
Asturias	650	0,9%	150.979,6	8,7%
Baleares	115	0,2%	1.467,5	0,1%
Canarias	3.914	5,5%	11.140,0	0,6%
Cantabria	620	0,9%	11.200,0	0,6%
Castela - A Mancha	7.213	10,2%	272.555,4	15,7%
Castela e León	15.160	21,5%	276.243,0	15,9%
Cataluña	4.380	6,2%	44.956,0	2,6%
Extremadura	8.783	12,4%	102.702,1	5,9%
Galiza	852	1,2%	6.082,0	0,3%
A Ríoxa	73	0,1%	810,0	0,0%
Madrid	3.236	4,6%	38.300,0	2,2%
Murcia	1.475	2,1%	26.500,0	1,5%
C. Valenciana	4.726	6,7%	23.143,0	1,3%
Navarra	64	0,1%	727,5	0,0%
País Vasco	641	0,9%	5.421,0	0,3%
Total	70.568	100,0%	1.740.064,8	100,0%

Fonte: elaboración propia a partir de MAPA (2000).

Castela e León concentra o maior número de beneficiarios e é a segunda por superficie despois de Andalucía. Tamén Castela-A Mancha figura en terceira posición por superficie e por número de beneficiarios. Andalucía é a primeira en superficie acollida. Esta posición das tres comunidades responde, en parte, ao feito de que tamén son as comunidades autónomas cunha maior participación na SAU total española.

Polo tanto, a vantaxe comparativa que nos primeiros anos tiveron Castela-A Mancha e Castela e León por seren as primeiras en poñer en marcha os programas agroambientais, queda relativizada ao final do período cando o conxunto de CC.AA. supera as iniciais dificultades para a posta en marcha desta política. Nesta liña de análise Andalucía, Aragón ou Asturias destacarían porque o peso relativo da superficie acollida a medidas agroambientais dentro do conxunto do Estado superaría ao seu peso relativo por SAU total.

Gráfico IV.2. Distribución por CC.AA. dos beneficiarios e superficie acollida ao programa agroambiental. Período de programación 1993-1999.



Fonte: elaboración propia a partires de MAPA (2000) e do Censo Agrario de 1999 (INE,1999).

Unha mellor aproximación ao alcance que as políticas agroambientais tiveron en cada Comunidade Autónoma poden dárnola indicadores como o peso da superficie acollida a contratos agroambientais sobre a SAU total ou os pagos por unidade de superficie.

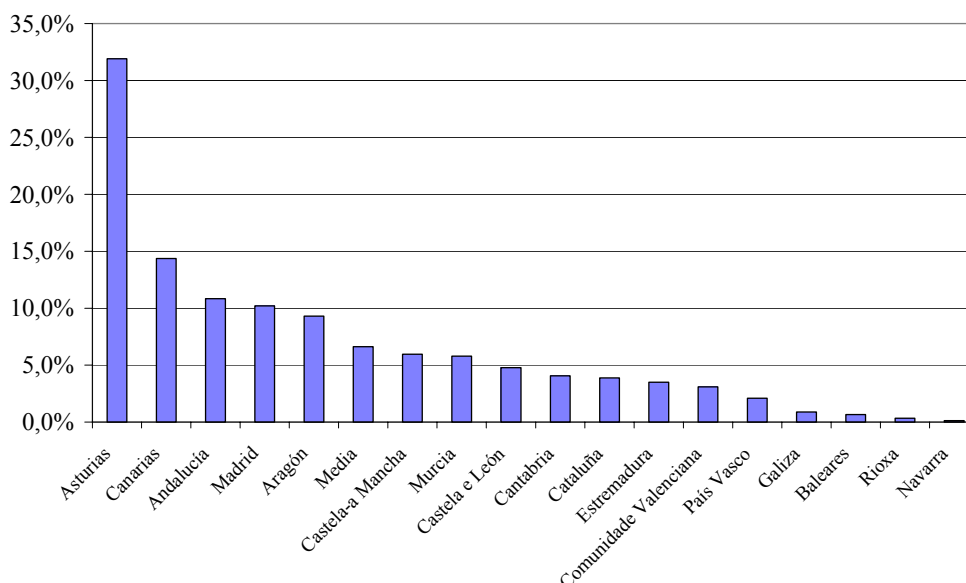
O primeiro dos indicadores propostos permítenos analizar o impacto territorial das medidas. Neste caso o lugar máis destacado correspóndelle a Asturias e debemos atribuílo ao programa do Parque Natural de Picos de Europa que contempla unha medida de pastos comunais, entre outras, cunha importante superficie acollida en relación ao número de beneficiarios⁶⁰. Castela-A Mancha e Castela e León acadarían, curiosamente, unha posición media cunha superficie acollida a contratos agroambientais arredor do 6% da SAU.

Neste caso poderíamos distinguir tres grupos de Comunidades. Nun primeiro grupo están aquelas nas que o peso da superficie acollida sobre a SAU supera o 9% : Asturias, Canarias, Andalucía, Madrid e Aragón. Un segundo grupo onde a importancia territorial é media, entre o 2% e o 6% da SAU formado polas dúas Castelas, Murcia, Cantabria, Cataluña, Extremadura, a Comunidade Valenciana e o País Vasco. Finalmente, no grupo de cola situaríamos a Galiza, Baleares, Rioxa e Navarra onde os contratos agroambientais

⁶⁰ Xa que as comunidades de montes contan como un beneficiario único posto que son as receptoras da axuda.

apenas atinxiron o 1% da SAU. É de destacar que só 5 comunidades sitúanse por riba da media.

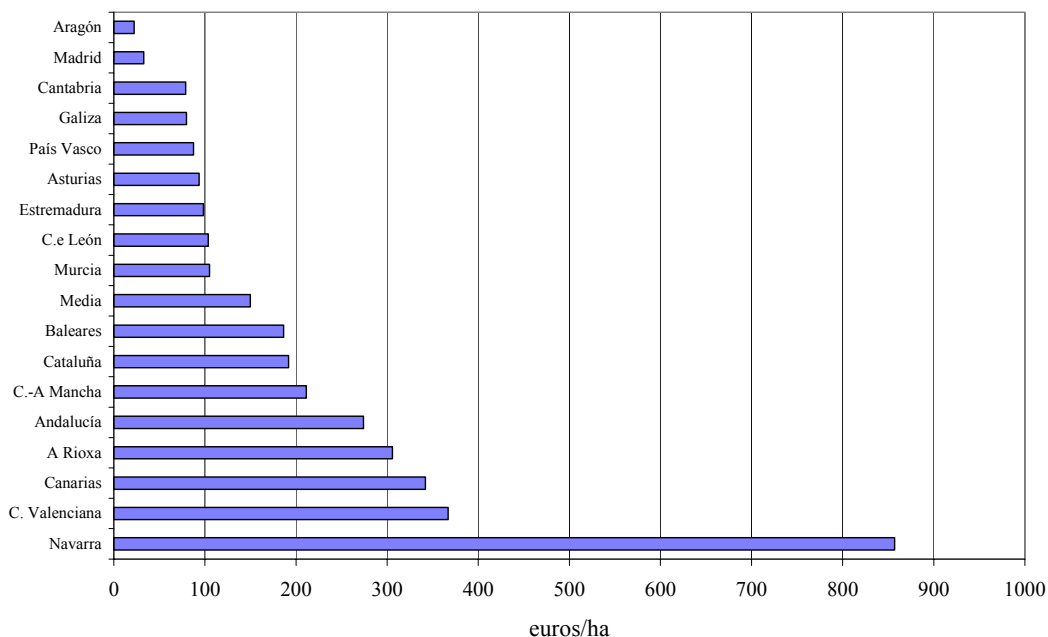
Gráfico IV.3. Peso da superficie baixo contratos agroambientais sobre a SAU (1993-1999)



Fonte: elaboración propia a partires do Censo Agrario de 1999 (INE, 1999) e MAPA (1994 a 2000).

O esforzo investidor por unidade de superficie queda reflectido no gráfico IV.4 para o conxunto do período. Nel representamos o pago medio por hectárea calculado como a media, para os anos de aplicación en cada comunidade autónoma, do cociente entre o total dos pagos e a superficie acollida. Somos conscientes de que o total de pagos inclúe pagos por UGM e que polo tanto en certas comunidade estamos elevando o pago por ha de xeito artificial pero pensamos que serve de indicador aproximado.

Deste xeito podemos dividir as CC.AA. en dous grandes grupos. Aquelas que realizan un gasto por ha en medidas agroambientais superior á media que é de 150 euros e aquelas que fixeron un gasto por ha inferior. No primeiro grupo chama a atención a comunidade foral de Navarra aínda que este dato debe tomarse con coidado xa que o elevado do gasto por ha está moi sesgado polos pagos do ano 1999. En 1997 e 1998 o pago medio por ha nesta comunidade estaba entre 100 e 200 euros por ha. Galicia atópase entre as comunidades que apenas chegan aos 100 euros de media por ha e ano neste período ao igual que o resto de comunidades da Cornixa Cantábrica. É de sinalar que este investimento dependerá do tipo de medidas presente dentro de cada CC.AA..

Gráfico IV.4. Media dos pagos agroambientais por ha para o período 93-99.

Fonte: elaboración propia a partir de MAPA (1994 a 2000).

Polo tanto, esta primeira etapa quedou marcada pola lenta posta en marcha dos programas agroambientais nas distintas CC.AA. polas razóns citadas. Neste contexto, aquelas comunidades que tomaron a iniciativa de seren as primeiras na aplicación das políticas agroambientais, Castela León e Castela A Mancha, teñen demostrado con este feito unha maior sensibilidade cara as problemáticas ambientais que se reflicte, no caso da primeira, na participación das autoridades ambientais na xestión do programa. É de sinalar que nesta comunidade, a maior presión de grupos ecoloxistas⁶¹ tivo incidencia en que o programa zonal de Castela e León fose considerado o único en España con carácter netamente ambientalista (Paniagua, 2001; Peco et. al., 2000). Así, os programas zonais de Castela e León e Castela a Mancha aparecían sempre nas primeiras análises da política agroambiental en España como os máis importantes dentro desta primeira etapa tanto polo número de beneficiarios e de fondos repartidos, como pola superficie acollida.

A cuestión é que conforme se van desenvolvendo o resto de programas agroambientais, e analizando o período no seu conxunto, outras comunidades cobran relevancia na aplicación das políticas agroambientais dentro do contexto español. Así, Andalucía, Asturias ou Canarias destacan por ter unha proporción importante da súa SAU acollida a contratos agroambientais mentres que Canarias, Valencia, A Rioxa ou tamén Andalucía destacan polo elevado dos pagos por unidade de superficie.

⁶¹ Onde a SEO seguiu con especial interese o programa de estepas cerealistas.

Galiza destaca precisamente por todo o contrario. Nesta primeira aproximación debemos concluír que para a primeira etapa, e en comparación co resto de comunidades, o noso país non realizou gran esforzo na posta en marcha da política agroambiental. Non obstante, situándonos dentro de unha realidade agraria similar como é a do resto de comunidades da Cornixa Cantábrica, o certo é que, salvo Asturias, non desenvolveron unha política agroambiental con impacto.

IV.3.2. Segundo período de aplicación

Ao finalizar o período 2000-2006 acolléranse aos contratos agroambientais no conxunto do Estado⁶² 116.610 beneficiarios, 49.577 unidades de gando maior e 3.215.888 has. o cal supón o 13% da SAU española en 2005 e o 11% das explotacións agrarias con terras. Mellórase polo tanto o grado de alcance do período anterior, case duplicando a superficie acollida a contratos agroambientais e incrementando en 46.000 os beneficiarios.

Utilizando os datos dos novos compromisos adquiridos⁶³ e non dos expedientes pagados, durante o período 2002-2006 elaboramos a táboa IV.4 sobre o alcance do programa. Non temos datos para o País Vasco.

Andalucía segue a acoller a maior parte da superficie e dos beneficiarios baixo contratos agroambientais seguida de Estremadura e Castela e León. Castela a Mancha segue a ser a segunda por número de beneficiarios pero o seu peso relativo dentro do conxunto por superficie acollida, baixa. Cataluña sorprende pola non correspondencia entre o peso do número de propietarios beneficiados e a superficie acollida, mentres que Galiza ten incrementado o seu peso relativo por superficie e beneficiarios dentro do conxunto do Estado con respecto ao período anterior.

⁶² Datos correspondentes aos expedientes pagados ate 2006 e publicados polo MAPA (2007).

⁶³ Estes datos poden non corresponderse cos dos expedientes pagados xa que o período de aprobación e pagamento difiren á marxe de que despois no proceso administrativo podan existir renuncias de solicitudes feitas.

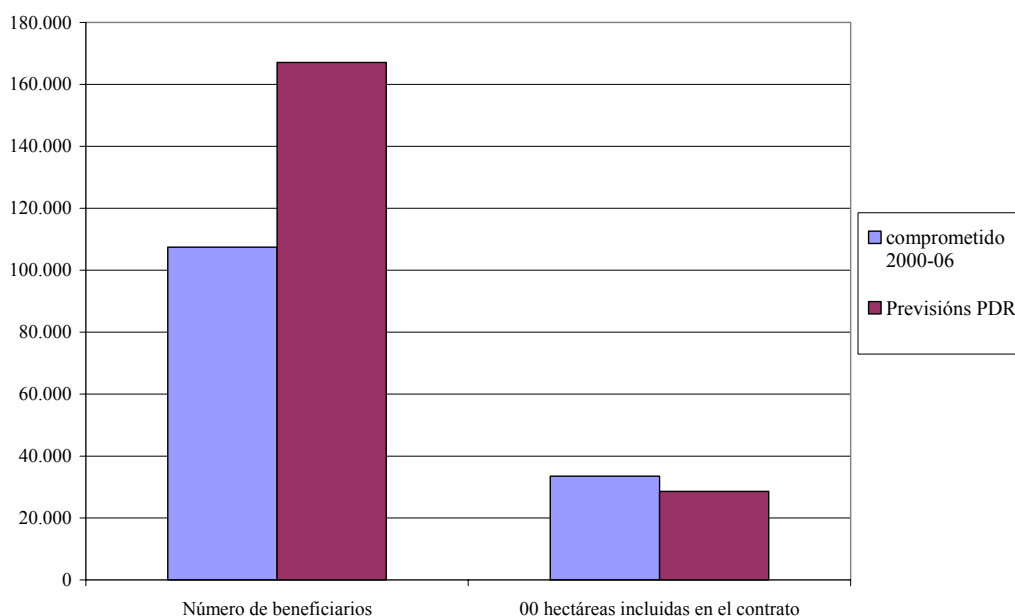
Táboa IV.4: Medidas Agroambientais 2002-2006: distribución de beneficiarios e superficies dos expedientes aprobados no período.

	Superficie	%	Beneficiarios	%
Andalucía	1.187.830	35,2%	22.440	20,7%
Aragón	354.497	10,5%	8.679	8,0%
Asturias	132.072	3,9%	3.555	3,3%
Baleares	15.202	0,5%	1.048	1,0%
Canarias	43.970	1,3%	6.057	5,6%
Cantabria	49.837	1,5%	1.858	1,7%
Castela- A Mancha	263.428	7,8%	19.843	18,3%
Castela e León	440.898	13,1%	8.741	8,1%
Cataluña	143.651	4,3%	10.822	10,0%
Estremadura	464.911	13,8%	9.208	8,5%
Galiza	86.249	2,6%	3.096	2,9%
A Rioxa	37.489	1,1%	1.471	1,4%
Madrid	24.029	0,7%	967	0,9%
Murcia	48.870	1,4%	2.900	2,7%
C. Valenciana	53.886	1,6%	6.758	6,2%
Navarra	29.329	0,9%	1.091	1,0%

Fonte: elaboración propia a partires de datos do Ministerio de agricultura.

A comparación dos novos expedientes aprobados ao longo do período coas previsións iniciais pódese apreciar no gráfico IV.5.

Gráfico IV.5. Comparación dos expedientes comprometidos coas previsións iniciais para o período 2002-2006.



Fonte: elaboración propia a partires de datos do Ministerio de Agricultura.

Para analizar a distribución dos fondos distribuídos utilizaremos os datos publicados sobre expedientes pagados referidos a compromisos novos no conxunto do período 2000-2006 (MAPA, 2001 a 2006). Inexplicablemente os datos para o ano 2003 non apareceron publicados polo que ofrecemos a táboa correspondente sen este ano.

Durante o segundo período de programación da política agroambiental, Galiza segue a ser unha das comunidades que menos ten participado dos pagos agroambientais no conxunto do Estado (táboa IV.5) xunto coa Rioja, Cantabria, Navarra e Madrid. Comprobamos como Andalucía é agora a Comunidade que máis fondos recibe por este programa seguida de Cataluña que incrementa substancialmente a súa participación en canto a fondos recibidos con respecto ao período anterior e ás previsións. Castela A – Mancha, pola outra banda, é agora a cuarta comunidade perdendo peso de xeito importante con respecto ao período anterior.

Táboa IV.5 : Medidas Agroambientais (período de programación 2000-2006): Distribución por CC.AA. Novos compromisos.

Miles de €	Gasto público total 2001-2006. Novos compromisos (*)	Distribución dos pagos (*)
Andalucía	174.275,3	25,6%
Aragón	74.934,2	11,0%
Asturias	22.843,5	3,4%
Baleares	5.317,0	0,8%
Canarias	16.536,6	2,4%
Cantabria	14.440,2	2,1%
C.- A Mancha	58.648,0	8,6%
C. e León	78.450,4	11,5%
Cataluña	80.372,6	11,8%
C. Valenciana	49.459,2	7,3%
Extremadura	50.520,2	7,4%
Galiza	10.109,9	1,5%
Madrid	8.621,2	1,3%
Murcia	16.846,0	2,5%
Navarra	14.353,7	2,1%
A Rioja	3.912,2	0,6%

Fonte: elaboración propia a partires de MAPA (2001 a 2006), e Comunidad Foral de Navarra (2006).

(*) Sen os datos dos pagos efectuados en 2003 por non apareceren publicados e sen datos para o País Vasco.

Con respecto ao grado de execución financeira utilizaremos datos sobre previsións para o conxunto de compromisos novos e antigos ao inicio do período. Estas previsións foron modificándose ao longo do tempo como comentamos máis arriba. Non dispoñemos das previsións modificadas por comunidades autónomas pero a última das modificacións materializada na Decisión 2005/361/CE previa para as medidas agroambientais un gasto

público total de 1.245,165 millóns de euros dos que 738,744 irían destinados a novos compromisos.

A táboa IV. 6. permítenos apreciar que existen importantes diferenzas na execución dos fondos inicialmente previstos entre comunidades autónomas. O que se foi facendo ao longo do período foi transferir fondos das comunidades nas que estas medidas tiñan unha menor execución cara outras que estaban superando as previsións. Deste xeito, podemos ver, a falta dos datos do ano 2003, como Estremadura superou as previsións ou como Castela-A Mancha, comunidade de referencia no período anterior, quedou moi por debaixo das mesmas. Destacan tamén neste mesmo senso Madrid, Baleares, A Ríoxa ou Murcia, todas con menos do 50% dos fondos executados.

Na comparación entre a distribución por CC.AA. dos pagos correspondentes aos novos contratos (táboa IV. 5) e dos correspondentes ao total de contratos, incluíndo pagos comprometidos en virtude do período de programación anterior (táboa IV.6), tamén atopamos diferenzas que redundan na xa comentada perda de peso relativo en canto ao reparto dos fondos de Castela-A Mancha.

Táboa IV.6: Medidas Agroambientais 2000-2006: Grado de cumprimento das previsións financeiras por CC.AA. Total compromisos

	Gasto público total 2001-2006 Total compromisos	Cumprimento sobre previsións	Distribución dos pagos
Andalucía	245.999	94%	26,0%
Aragón	80.070	72%	8,5%
Asturias	29.505	90%	3,1%
Baleares	7.265	24%	0,8%
Canarias	22.049	81%	2,3%
Cantabria	16.823	87%	1,8%
C.- A Mancha	110.978	48%	11,7%
C. E León	135.528	70%	14,3%
Cataluña	99.743	94%	10,5%
C. Valenciana	55.123	79%	5,8%
Estremadura	74.069	102%	7,8%
Galiza	11.249	65%	1,2%
Madrid	12.220	34%	1,3%
Murcia	23.899	50%	2,5%
Navarra	17.004	95%	1,8%
A Ríoxa	4.582	42%	0,5%

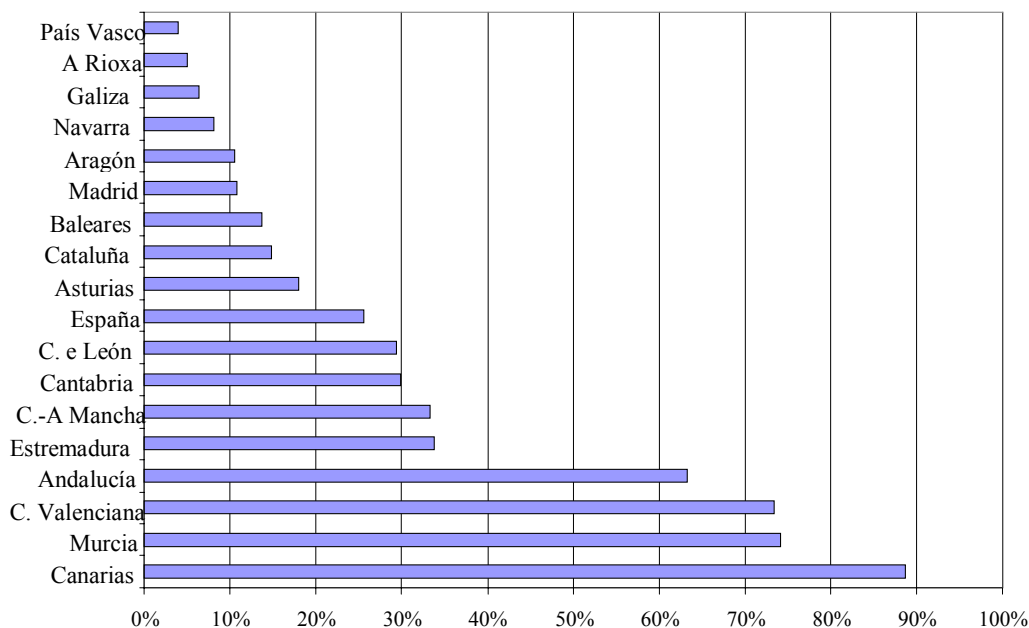
Fonte: elaboración propia a partir de MAPA (2001 a 2006), e Comunidade Foral de Navarra (2006).

(*) Sen os datos dos pagos efectuados en 2003 por non apareceren publicados e sen datos para o País Vasco.

Medindo a contía dos pagos agroambientais sobre o total de fondos dedicados a desenvolvemento rural (gráfico IV.6) podemos apreciar o grado de importancia ou prioridade que cada comunidade autónoma outorga a esta política. No seguinte gráfico facémolo utilizando os datos sobre as transferencias do FEOGA para este fin.

Galiza atópase de novo entre aquelas comunidades que teñen dado unha menor importancia á política agroambiental fronte a outras actuacións dentro do PDR, como comprobaremos tamén máis adiante. Canarias, Murcia, Valencia e Andalucía destacan segundo este indicador, como aquelas comunidades que dan unha maior prioridade á política agroambiental.

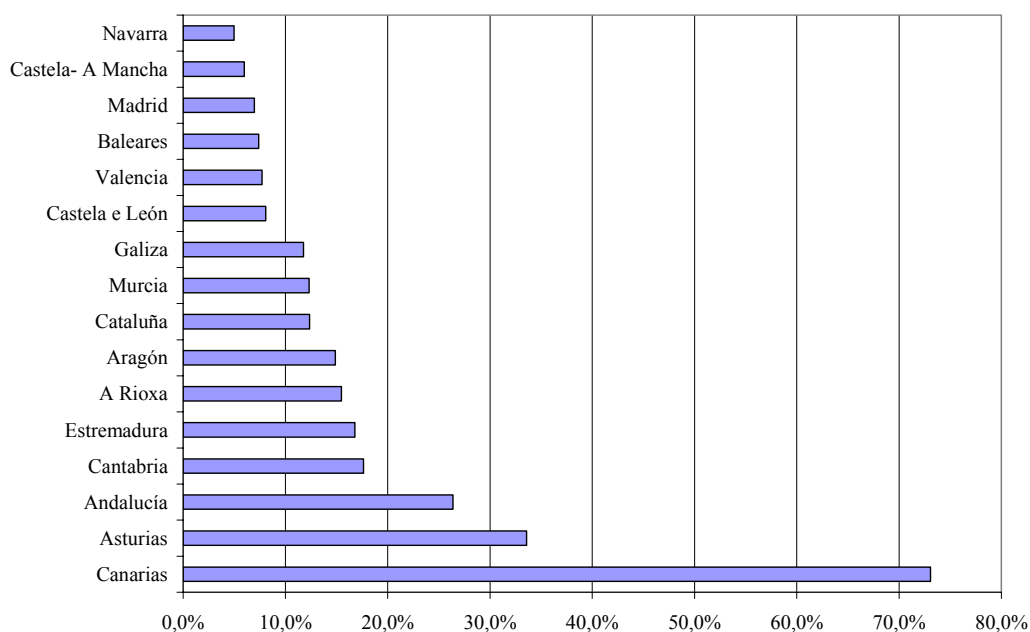
Gráfico IV.6. Transferencias de FEOGA-garantía para medidas agroambientais sobre o total de transferencias para DR. 2000-2006



Fonte: elaboración propia a partires dos Informes do FEGA (2001-2007).

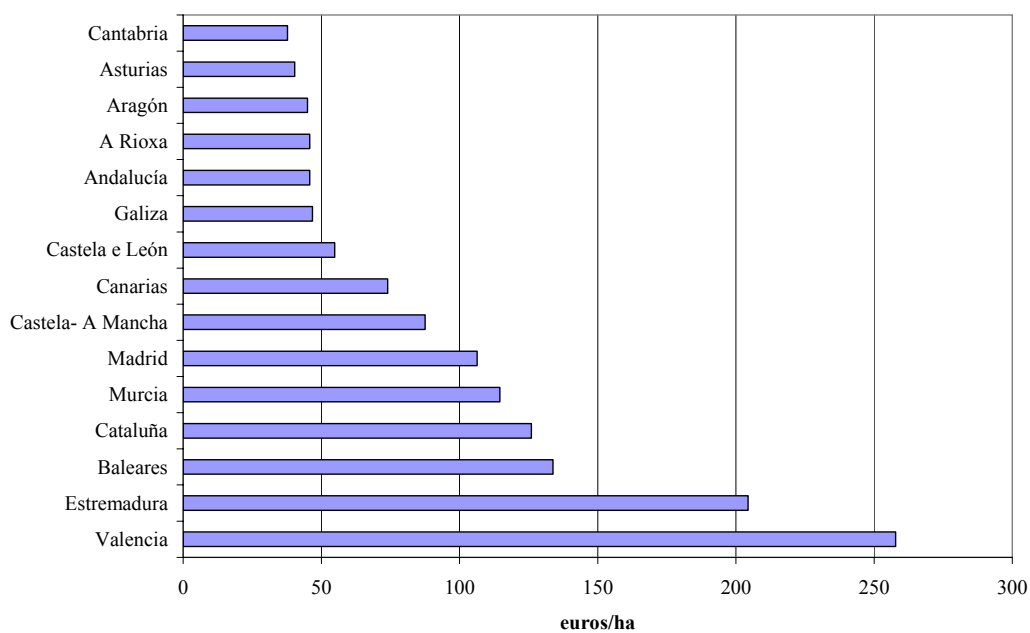
Utilizando os datos proporcionados polo ministerio dos compromisos adquiridos ao longo do período 2002-2006 comparamos a superficie acollida a contratos agroambientais coa SAU de cada comunidade autónoma (gráfico IV.7). Tódalas comunidades ven incrementarse este indicador ao longo do período podendo falar da consolidación deste tipo de programas no territorio español.

De novo podemos distinguir tres grupos de comunidades, aquelas nas que os contratos agroambientais non superan o 10% da SAU, aquelas que se sitúan entre un 11% e un 18% e o grupo de cabeza onde máis dun 20% da SAU estaría baixo contratos agroambientais. Galiza sitúase no grupo intermedio, por debaixo da media estatal pero superando de xeito destacado a cifra de 1999.

Gráfico IV.7. Proporción de SAU acollida a contratos agroambientais en 2006.

Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados polo MAPA e da Enquisa de Estructuras 2005 (INE, 2005). Sen datos para País Vasco.

Con respecto ao esforzo investidor por unidade de superficie utilizaremos de novo os mesmos datos referidos aos contratos aprobados ao longo do período, unicamente referidos a compromisos que se pagan por ha e non por UGM. Carecemos de datos para Navarra e País Vasco (gráfico IV.8).

Gráfico IV.8. Pagos medios agroambientais por ha para o período 2002-2006

Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados polo Ministerio de Agricultura.

Como vemos non hai unha correspondencia entre as comunidades que ofrecen pagos maiores por ha e aquelas que teñen unha maior superficie acollida a contratos agroambientais. As diferenzas, como dixemos anteriormente, débense ao tipo de medidas que predominan en cada comunidade, sendo as de agricultura ecolóxica e integrada aqueles que ofrecen primas máis substanciosas.

En resumo, o período caracterízase pola consolidación das medidas agroambientais no conxunto de CC.AA. incrementándose de xeito xeral a superficie baixo contratos agroambientais. Asturias, Canarias e Andalucía seguen a ser as comunidades que presentan unha maior proporción a respecto da SAU. En termos absolutos Andalucía é a comunidade que acolle un maior número de beneficiarios, de fondos e de superficie. Galiza segue a ser das comunidades que atrae unha menor proporción de fondos por este concepto pero mellora a substancialmente a proporción de SAU acollida ao programa.

***V. APROXIMACIÓN Á PROBLEMÁTICA
AMBIENTAL DA ACTIVIDADE AGRARIA EN
GALIZA***

V.1. Introducción e obxectivos

O propósito do presente capítulo é facer unha diagnose da situación agroambiental do territorio galego para poder, posteriormente, analizar a adecuación das medidas agroambientais aos problemas detectados. Procederemos en primeiro lugar á descrición do sector agrario galego destacando aquelas actividades máis relevantes para a nosa investigación. No segundo apartado apuntamos, a través dunha serie de indicadores agroambientais de presión, os posibles efectos sobre o ambiente producidos polos cambios estruturais experimentados no sector ao longo dos anos noventa. Fixemos con este fin, unha explotación orixinal dos datos proporcionados polos censos agrarios de 1989 e 1999. Finalmente, a traveso das contribucións de diversos especialistas, describimos os impactos máis relevantes da intensificación agraria sobre o medio evidenciados a través de indicadores de estado.

V.2. Estrutura e evolución do sector agrario en Galiza.

V.2.1. Caracterización do sector.

O sector agrario galego caracterizábase, no período analizado (CIEF-IDEGA, varios anos), por:

- a) unha forte especialización en producións animais que supoñen o 61,4% da produción da rama agraria a prezos básicos en 2004 (gráfico V.1) aínda que chegou a supoñer o 66% en 2000. Esta especialización é fundamentalmente na produción de leite, seguido da carne de bovino. Esta última produción semella ter recuperado o peso perdido no inicio da década coincidindo coa crise da Encefalopatía esponxiforme bovina. As producións da gandería sen terras, fundamentalmente granívoros mantéñense estables en terceiro lugar pero destaca a recuperación do peso do porcino nos últimos anos a costa do peso das producións avícolas. Os producións de ovinos son marxinais.
- b) por unha forte mecanización (o gasto en enerxía e lubricantes máis o mantemento de material representaba en 2002 o 23,4% dos consumos intermedios do sector segundo CIEF-IDEGA, 2006), sendo as partidas máis importantes dos investimentos en maquinaria en 2002 os tractores os motocultores e os cargadores, maquinaria relacionada fundamentalmente coa especialización gandeira. Na década anterior chegouse ao 100% na

dotación de salas de muxir e tanques de frío nas explotacións especializadas en leite.

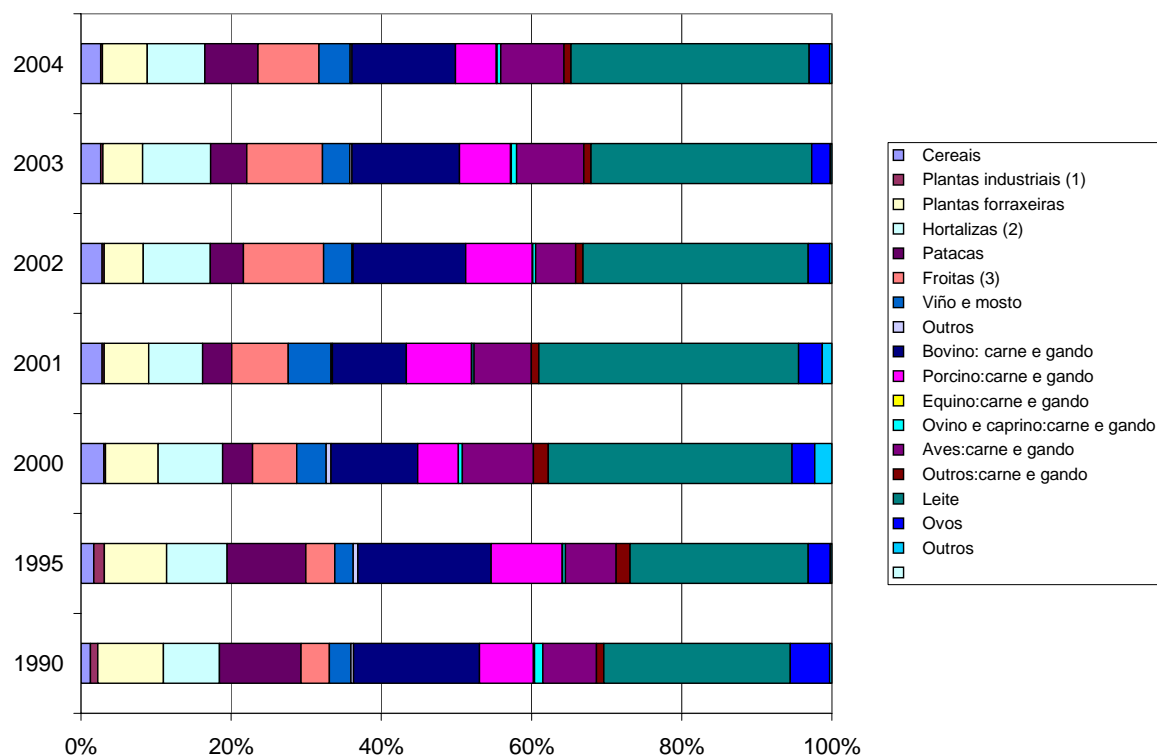
- c) pero, así mesmo, por unha reducida base territorial media das explotacións (2,6 ha de SAU por explotación fronte a 14,9 en España no Censo de 1999),
- d) unha forte parcelación (17,5 parcelas por explotación fronte a 10,2 no conxunto do Estado)
- e) e unha poboación activa agraria moi avellentada e en constante descenso a taxas superiores á media española.

Debemos sinalar que nas décadas dos oitenta e dos noventa do século XX produciuse unha perda da importancia relativa das producións gandeiras dentro da PFA, especialmente debido á gandería sen terras, e un incremento significativo das producións forestais.

Con respecto á evolución recente das producións animais (gráfico V.1), xa sinalamos a perda de peso da produción de carne dentro do valor da rama agraria, reforzándose a especialización láctea levada a cabo en décadas anteriores como veremos máis adiante. En relación ás producións vexetais a perda de importancia a partires da entrada na CEE viuse acompañada dunha certa reestruturación interna na década dos noventa e da seguinte. Así, experimentouse unha destacada perda de peso relativo nas producións de pataca e de cultivos forraxeiros en favor da expansión de froitas, hortalizas e viño. O lixeiro incremento do peso dos cereais, en principio sorprendente, podería ligarse aos pagos directos introducidos na reforma da PAC de 1992 (CIEF-IDEGA, 2006).

Cabe sinalar que esta estrutura das producións é significativamente diferente do conxunto do estado onde o maior peso dentro do valor da produción da rama agraria está constituído polas producións vexetais. Isto fai que o peso relativo de Galiza sobre o conxunto do estado so destaque na produción de leite (Galiza participaba co 33% dos litros de leite producidos en España en 2005).

Gráfico V.1. Evolución e composición da Produción da Rama Agraria Galega.(SEC-95). Valores correntes a prezos básicos.



(1) Inclúe: remolacha, tabaco, algodón, xirasol e tamén as leguminosas gran

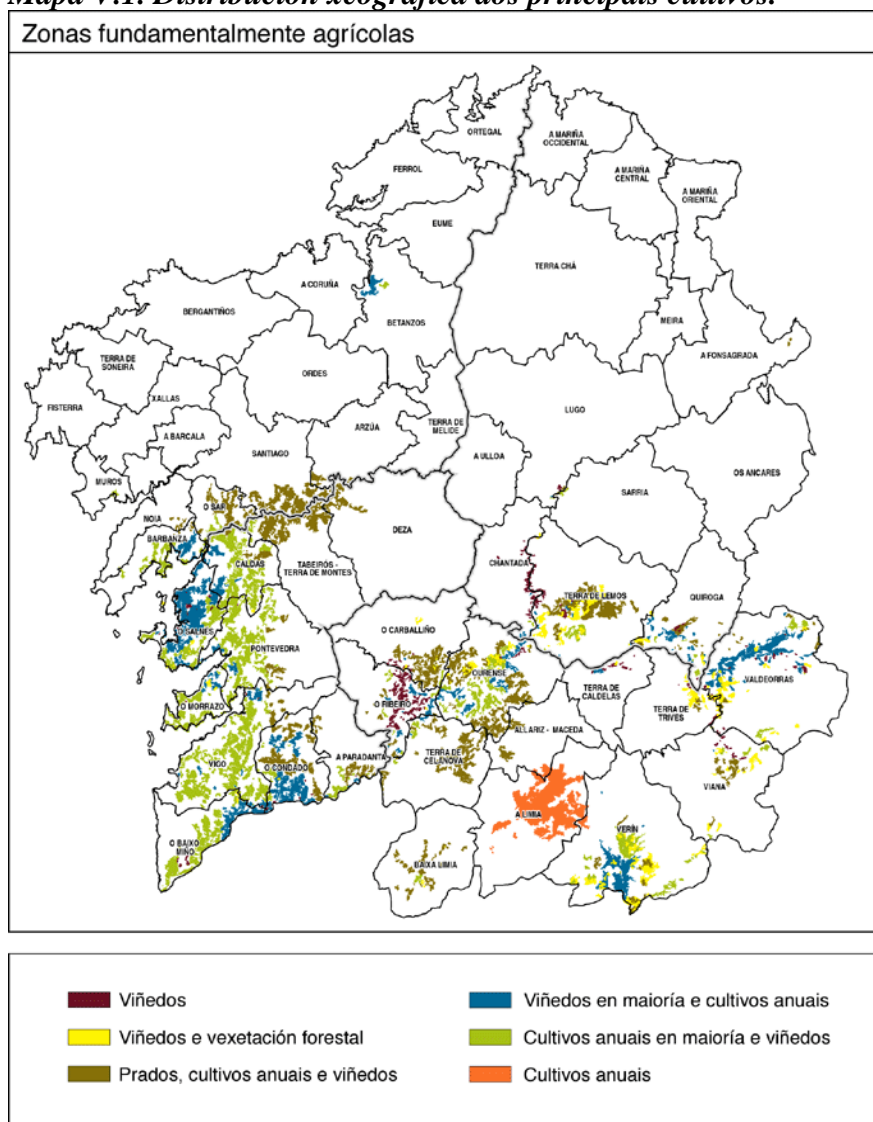
(2) Inclúe as flores

(3) Inclúe: froitas frescas, cítricos e uvas.e plantas de viveiro

Fonte: elaboración a partires de CIEF-IDEGA (2006).

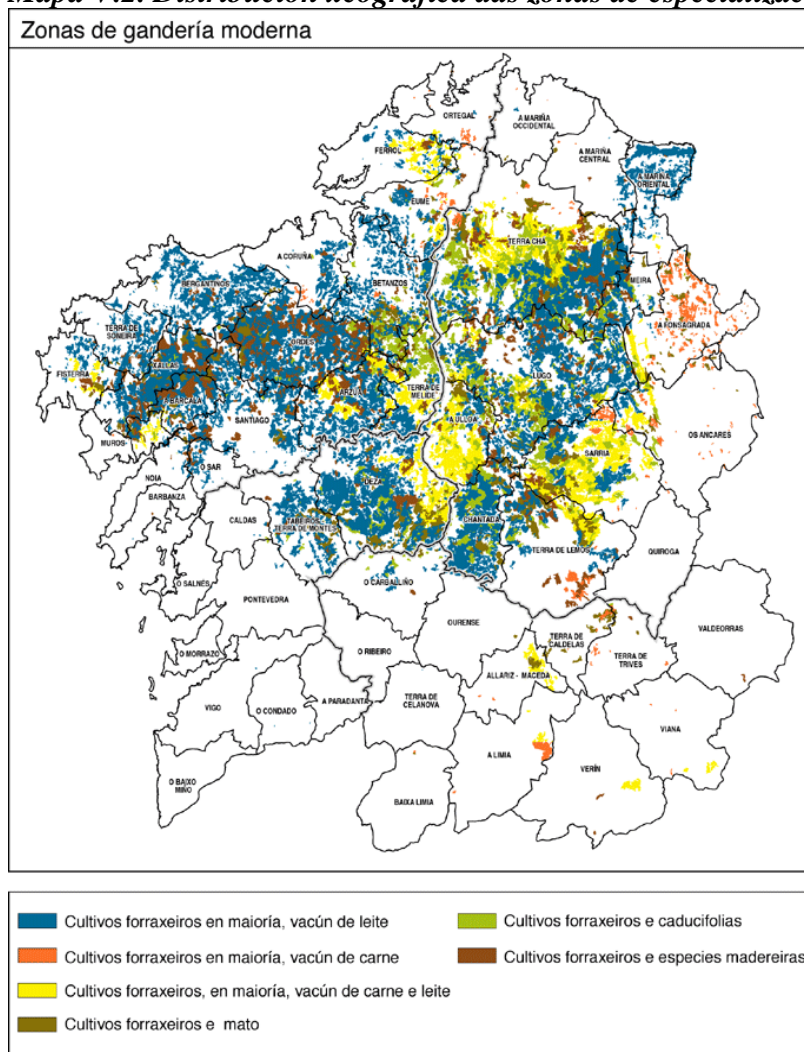
Así mesmo é necesario falar dunha forte especialización comarcal. A produción láctea concéntrase en certas áreas do interior da metade setentrional, especialmente na provincia da Coruña e a comarca do Deza en Pontevedra. Mentres tanto, as explotacións orientadas á carne de bovino localízanse nas áreas de montaña e media montaña, especialmente na provincia de Lugo. Por outra parte o viño, as producións de horta e a flor desenvólvense nas zonas costeiras, con especial presenza na provincia de Pontevedra, e nos vales abrigados do interior. En concreto o cultivo do viño é de especial importancia nos vales formados polos ríos Miño e Sil, aínda que tamén o Avia, Arnoia, Barbantiño, Támega e Xares na provincia de Ourense, ou o Ulla nas provincias da Coruña e Pontevedra, e os ríos Umia, Tea, Verdugo ou Oitavén na provincia de Pontevedra. (mapas V.1 e V.2).

Mapa V.1. Distribución xeográfica dos principais cultivos.



Fonte: Consellería de Agricultura, Anuario de Estatística Agraria 2002

Mapa V.2. Distribución xeográfica das zonas de especialización gandeira.



Fonte: Consellería de Agricultura, Anuario de Estadística Agraria 2002

V.2.2. Evolución das principais macromagnitudes.

Logo da adhesión de España á Comunidade Económica europea a agricultura galega, que xa iniciara un proceso de modernización e especialización en producións gandeiras nas décadas anteriores, enfrontouse con novos retos. Estes retos pasaban pola necesidade de facer fronte a unha crecente competencia exterior e á liberalización dos mercados e tamén, pola necesaria adaptación a múltiples niveis de decisión que fan a súa aparición na mesma década: nivel comunitario, estatal, autonómico e mundial no marco da Ronda Uruguay⁶⁴ (Fdez Leiceaga e López Iglesias, 2000).

Na altura de 1985, cando se asina o tratado de adhesión, a agricultura galega aínda presentaba importantes deficiencias estruturais (Fdez Leiceaga e López Iglesias, 2000), o

⁶⁴ A Ronda Uruguay do GATT comeza en 1985 e remata en 1994 presentando como novidade a inclusión por primeira vez da agricultura nas negociacións sobre libre comercio.

seu potencial produtivo estaba por desenvolver e especializárase en producións, as gandeiras, excedentarias dentro da CEE. Por outra banda, nese mesmo ano comezaba dentro da Comunidade o debate sobre a lexitimación da PAC impulsado por un contexto comercial cada vez máis liberalizado, o seu enorme gasto e o futuro do mundo rural. Este debate levaría ao inicio das sucesivas reformas que teñen como obxectivo o abandono da política de apoio aos mercados agrarios e colocan nun segundo plano os obxectivos de modernización das explotacións. Ao mesmo tempo insístese na necesidade de reforzar aspectos de protección do ambiente que “ecoloxizan” o discurso xustificativo das reformas.

Estes condicionantes van definir a posterior evolución do sector marcado polas seguintes dinámicas no período 1985-2000. Nestes 15 anos a PFA experimentou un significativo descenso (-7,9%), maior que no conxunto do Estado, o que fixo que Galiza pasase de achegar o 7,7% da PFA española en 1985 ao 6,1% en 2000. Ademais o incremento continuado dos consumos intermedios provocou un descenso do VEB a prezos de mercado en termos reais do 22,5%. Todo elo xunguido ao importante incremento das amortizacións non compensado pola modesta subida das subvencións⁶⁵, fixo que a renda agraria medida como Valor engadido neto a custo de factores caese un 34% neste período. Deste xeito Galiza pasou de aportar o 7,4% da renda agraria española ao inicio do período a aportar tan só o 5,2% en 2000. Os comportamentos apuntados non son incompatibles co feito de que a renda por traballador experimentase un notable aumento (94% en moeda constante) xa que a poboación ocupada no sector reduciuse en dous terzos. A pesares diso a renda por traballador pasou de constituír o 32,7% da media española en 1985 a tan só o 34,4% en 2000 (CIEF-IDEGA, 2004). A comparación do período que acabamos de describir coa primeira metade da presente década ten a dificultade do cambio de metodoloxía contable pasando do sistema FAO ao SEC-95. A pesares das diferenzas pódese dicir que en termos correntes, a renda agraria incrementouse en case un 5% entre 2000 e 2004, non compensando non obstante, a forte caída da década anterior (CIEF-IDEGA, 2006). De feito, en termos reais a renda agraria galega diminuíu entre 2000 e 2004 nun 8,1%. Porén, debemos sinalar que o valor da produción incrementouse neste mesmo período un 18,3% en termos correntes e un 11,2% en termos reais, pero o diferencial entre prezos percibidos e pagados polos agricultores xunguido ao elevado peso das amortizacións non compensada polas subvencións percibidas, explican o menor incremento da renda agraria.

⁶⁵ Pola contra, no conxunto do Estado e especialmente nas rexións especializadas na produción de cereais, as subvencións xogaron un papel fundamental no incremento da renda agraria e pasaron de contribuír á mesma nun 1,6% en 1986 a representar o 28,6% en 1995, situándose no nivel da media europea (Fdez. Leiceaga e López Iglesias, 2000)

O intenso axuste demográfico forma parte do forte axuste estrutural que esta na base da evolución descrita no parágrafo anterior. Este axuste estrutural caracterizouse por: unha forte desaparición de explotacións (25,11%) e unha redución menor do número de parcelas (13,36%), que, non obstante, non incrementan a súa dimensión media (a superficie total por parcela é de 0,4 ha); un lixeiro incremento da SAU (3,2%); un incremento da cabana media nas explotacións de bovino e a adopción de innovacións tecnolóxicas especialmente na produción de leite (Sineiro et al., 2003; CIEF-IDEGA, 2003).

Con respecto ao axuste demográfico, no período 1985-1998 a poboación ocupada no sector agrario reduciuse nun 63,2% mentres que no resto do Estado a caída foi do 45% e na U.E. da metade (Fdez. Leiceaga e López Iglesias, 2000) pero ademais esta poboación está moi avellentada, como demostra o feito de que en 1995 o 37,1% dos ocupados agrarios tivese máis de 55 anos e que en 2003 esta proporción continuaba a ser elevada (31,1% dos ocupados agrarios e 52,3% das persoas que traballan nas explotacións agrarias) mentres que os menores de 25 anos representaban en 2003 só o 5,4% das persoas que traballan nas explotacións (CIEF-IDEGA, 2004 e 2006). Este grado de avellentamento compromete a supervivencia das explotacións na medida en que estamos a falar de explotacións familiares e de que moitos destes xefes de explotación non contan con sucesor (López Iglesias, 1996).

Con respecto á introdución de innovacións á que facíamos referencia, interesa sinalar o importante papel das institucións na promoción das mesmas como sinala Vence (2001). Este autor salienta como as actividades leiteiras e a forestal contaron con estruturas especializadas de I+D, e campañas activas de difusión tanto públicas como procedentes do sector privado (a presenza da Empresa Nacional de Celulosa, no caso da difusión do eucalipto) tanto antes como despois da entrada na CEE. Isto tamén sucedeu no caso do viñedo onde políticas públicas de axudas para a súa reestruturación e mellora da calidade cos caldos, así como instrumentos de promoción nos mercados actuando deste xeito polo lado da demanda, impulsaron un sector que aínda que pequeno en volume producido, contou cun desenvolvemento importante no último decenio. Este tipo de actuacións non se deu, non obstante, para outro tipo de producións que, como comprobamos ao inicio do capítulo, tiveron dinámicas negativas dentro do seu peso no valor da produción da rama agraria. Outro factor que induciu cambios significativos nos procesos produtivos agrarios foron as regulamentacións sobre aspectos de hixiene, saúde e calidade para os produtos alimentarios (Vence, 2001) feito que pode resultar de relevancia á hora de avaliar os efectos da política agroambiental sobre o sector.

V.3. Indicadores agroambientais para a diagnose dos efectos no medio do proceso de axuste estrutural das explotacións galegas.

A importante desaparición de explotacións da que demos conta tivo como consecuencia dous fenómenos distintos de consecuencias diversas para o ambiente: a intensificación das explotacións que permanecen, especialmente aquelas dedicadas á produción de leite, e o abandono das terras das explotacións que pechan ou van pechar.

Adoitamos falar de intensificación na agricultura referíndonos ao uso dun factor produtivo, xeralmente a terra. A intensificación no uso da terra leva aparelado un incremento dos agroquímicos e da mecanización das labores. Nos sistemas gandeiros isto significa a expansión do uso de pensos, incremento da carga gandeira e, ademais, da fertilización de orixe orgánica que pode ter como consecuencia problemas de contaminación puntual de solos e augas subterráneas.

A outra cara da intensificación produtiva é o abandono. A actividade tende a concentrarse en certas zonas, mentres que noutras péchanse explotacións e déixanse de utilizar os antigos pastos e terras de cultivo que son invadidos por vexetación arbustiva ou en ocasións substitúense por monocultivos forestais. Como vemos o abandono dos pastos é ao mesmo tempo unha causa e unha consecuencia da intensificación gandeira e ten importantes efectos ambientais: incendios ao non procederse a labores de limpeza da maleza existente, perda de biodiversidade ou desaparición de antigos camiños e cercados naturais que forman parte do patrimonio cultural.

Trataremos de seguir estes dous fenómenos e as súas consecuencias nos apartados que seguen a traveso de dous indicadores clásicos: os usos do solo e a carga gandeira. Estes indicadores responderían á clasificación de indicadores de presión dentro do esquema Presión-Estado-Resposta elaborado pola OCDE⁶⁶. Para a elaboración dos mesmos utilizamos os datos dos censos agrarios de 1989 e 1999.

V.3.1. Distribución xeral das terras e usos do solo.

Os cambios nos usos do solo poden indicarnos o grado de especialización das explotacións así como as posibles presións sobre o medio derivadas da presenza de certos cultivos ou do abandono de determinadas superficies.

⁶⁶ Os indicadores de presión son aqueles factores que miden accións con posibles consecuencias para o medio. Os indicadores de estado son aqueles que miden o actual estado do medio e os indicadores de resposta tratan de medir a resposta das administracións e dos diferentes axentes perante dos problemas presentados (OCDE, 2001).

Os datos ofrecidos polo censo agrario sobre a distribución xeral das terras en Galiza (táboa V.1) permítenos apreciar o importante peso territorial da superficie non agraria que marca unha clara diferenza co conxunto do Estado (CIEF-IDEGA, 2003) onde o 62,4% da superficie total é SAU. Dentro desta superficie non agraria o ermo máis a matogueira manteñen o seu peso proporcional dentro da superficie total a pesares de que en conxunto diminúen un 9,4%.

Táboa V.1: Distribución das terras das explotacións agrarias galegas (ha).

	1989	%	1999	%
Superficie total (1+2)	2.217.139	100,00%	2.041.799	100,00%
(1) Superficie agraria útil	675.038	30,40%	696.691	34,10%
Sup. labrada	245.979	11,10%	258.878	12,70%
Sup. cultivos herbáceos	220.874	10,00%	228.493	11,20%
Sup. cultivos leñosos	25.105	1,10%	30.386	1,50%
Sup. para pastos permanentes	429.059	19,40%	437.812	21,40%
Sup. Cultivos forraxeiros	54.412	2,50%	128.924	6,30%
(2) Outras terras	1.542.101	69,60%	1.345.108	65,90%
Sup. ermo	19.743	0,90%	24.858	1,20%
Sup. matogueira	724.252	32,70%	648.892	31,80%
Sup. con especies forestais	700.863	31,60%	605.161	29,60%

Fonte: Elaboración propia a partir dos censos agrarios 1989-1999 (INE, 1989 e 1999).

O feito de que a superficie total diminúa está relacionado coa desaparición de explotacións agrarias das que, agora, as terras forman parte do chamado terreo forestal⁶⁷. Mentres tanto a superficie agraria útil incrementase lixeiramente o cal demostra un maior aproveitamento das terras que quedan nas explotacións agrarias e polo tanto unha maior intensificación e especialización ao reducirse o número de cultivos. Ademais observamos un acusado fenómeno de concentración do sector ilustrado por unha redución máis intensa do número de explotacións (-25,11 %) que de superficie total (-7,9 %).

Na SAU máis das tres cuartas partes son pastos permanentes e cultivos forraxeiros indicando a especialización do sector agrario galego en producións gandeiras. A evolución intercensal permite constatar a acentuación desta especialización no período estudado. Este fenómeno vai acompañado da citada intensificación produtiva a tenor da redución do número de cultivos e do importante incremento dos cultivos forraxeiros⁶⁸,

⁶⁷ Os datos do III Inventario Forestal Nacional (Xunta de Galicia, 2001b) mostran que o terreo forestal galego ocupa un 70% da superficie total e un incremento con respecto ao inventario anterior.

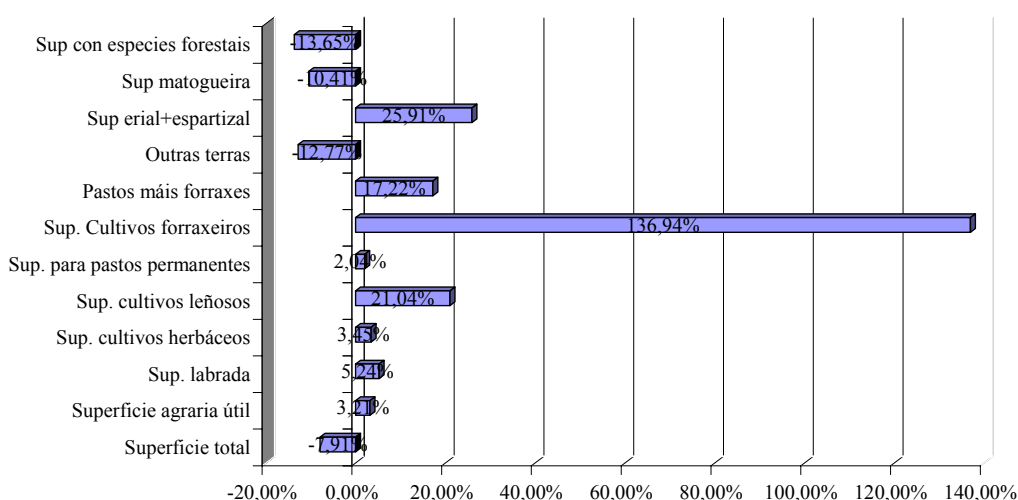
⁶⁸ Examinando os datos concello por concello puidemos detectar algunhas variacións na clasificación dos cultivos forraxeiros que fan pensar que no censo de 1999 esta superficie estaría sobreestimada. Aínda así, o conxunto de pastos permanentes máis forraxes incrementábase de xeito suficientemente importante o que indica fundamentalmente unha maior especialización das

especialmente do millo (gráfico V.2). En 1999 e, sempre segundo os datos do censo agrario, o millo significaba o 22% da superficie ocupada por cultivos forraxeiros sendo o outro cultivo principal a pradería polifita⁶⁹.

Destaca tamén dentro da SAU o incremento da superficie dedicada a cultivos leñosos. Deste incremento o 3,2% corresponde ao aumento experimentado pola superficie de viñado que en 1999 ocupaba 17.831 hectáreas, é dicir, o 58,6% da superficie ocupada por cultivos leñosos. Desta superficie unha terceira parte estaba acollida a denominacións de orixe.

Este proceso de concentración e intensificación dáse máis acentuadamente nas explotacións de bovinos onde o ritmo de desaparición de explotacións foi moito maior (-42,1%). Así, estas están mellor dimensionadas como se aprecia no gráfico 5 e, en xeral, teñen un maior grao de especialización⁷⁰. Son, ademais, estas explotacións as que teñen un maior impacto territorial xa que supoñen o 72,9% da SAU e un 42,1% da superficie total.

Gráfico V.2. Evolución dos distintos tipos de superficies entre 1989 e 1999. (Variación porcentual)



Fonte: Elaboración propia a partir de R. Lorenzana (2004) e Censos Agrarios (INE, 1989,1999).

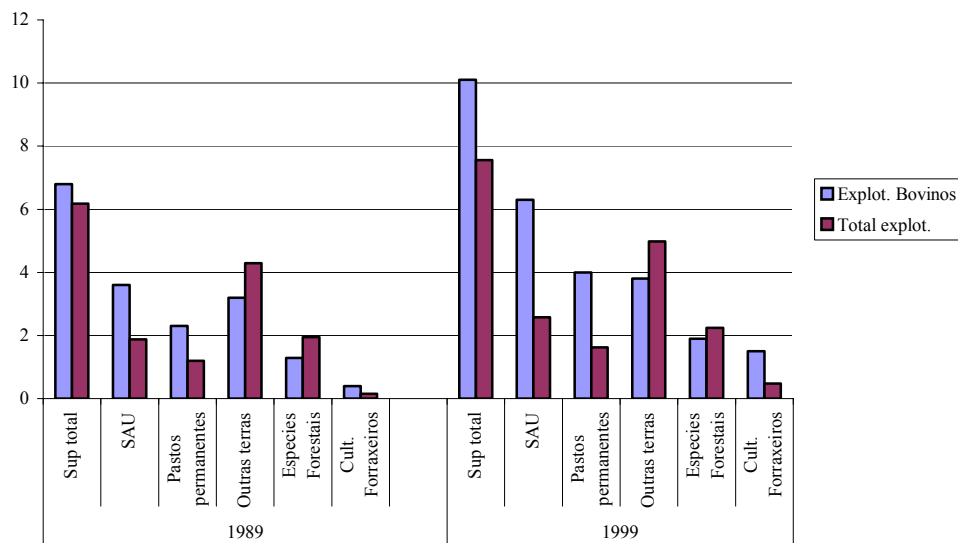
explotacións en producións gandeiras, abandonando outro tipo de cultivos herbáceos e diminuindo o grao de policultivo.

⁶⁹ Este cultivo substitúe os pastos tradicionais e ao silo de herba como alimento para o gando tanto polo seu maior contido enerxético como pola súa maior produtividade. É ademais fácil de colleitar e ensilar. Non obstante a produción de millo require roturar todos os anos e demanda unha maior cantidade de inputs, tanto agroquímicos (nitróxeno, praguicidas, etc.) como maquinaria e enerxía. Ademais constitúe un ecosistema máis simplificado que unha pradería permanente (cunha menor biodiversidade) e o seu cultivo entraña un maior risco de erosión.

⁷⁰ Unha interesante análise sobre a especialización das explotacións de bovinos pode verse en Lorenzana, R. (2004 e 2006).

Resulta interesante ver no gráfico V.3 a evolución da categoría Outras Terras, é dicir, aquelas superficies das explotacións agrarias non dedicadas a estes usos. Observamos como aínda que este tipo de superficies diminúen en case 200.000 ha para o conxunto das explotacións a media por explotación se incrementa especialmente nas explotacións que non son de bovino o cal tamén é indicio do abandono de terras que se produce dentro das propias unidades produtivas (sen contar como abandonadas aquelas superficies dedicadas a usos forestais e que están incluídas dentro da tipoloxía de Outras Terras).

Gráfico V.3. Evolución das superficies medias nas explotacións galegas.



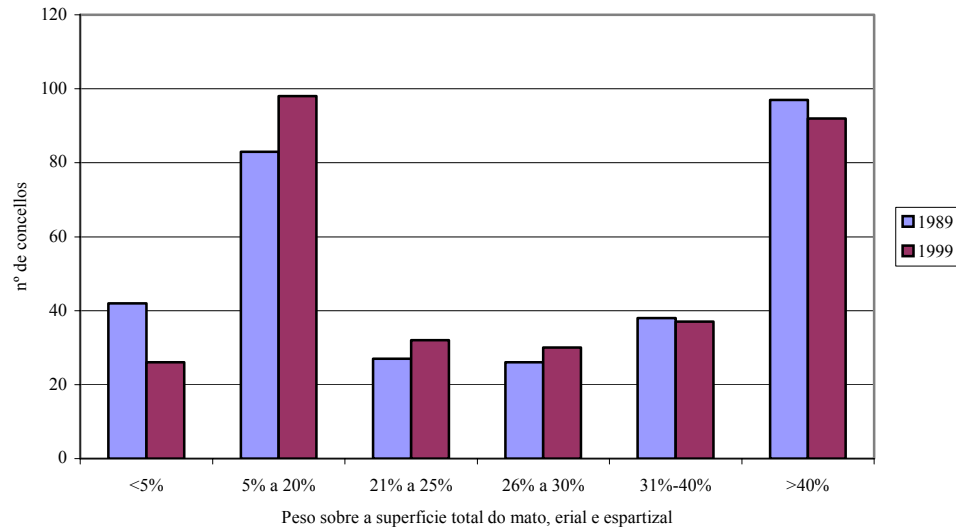
Fonte: Elaboración propia a partires dos censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

Neste senso debemos apuntar que só o 49% dos concellos galegos viron como a proporción de Outras Terras sobre a superficie total das explotacións diminuíu no período analizado (mapas 3 e 4). Ademais no gráfico 4 vemos como a pesares de que a proporción de matogueira, ermo e espartizal diminúe para o total do territorio, non acontece o mesmo para o conxunto dos concellos. Así apreciamos que unha parte importante dos mesmos ven como se incrementa o peso deste tipo de superficies. Isto corrobora que os fenómenos de intensificación e abandono son paralelos pero se localizan de xeito distinto no territorio.

Os mapas V.3 e V.4 mostran como nestes dez anos os concellos que teñen máis do 60% das terras agrarias dedicadas a outros usos non agrarios fóronse concentrando no sur de Galiza (practicamente a totalidade das provincias de Pontevedra e Ourense) precisamente onde a presenza das explotacións de vacún de leite é menor, xa que estas concéntranse na metade setentrional. Ademais observamos un fenómeno interesante para a nosa posterior análise das medidas agroambientais: na montaña de Lugo a superficie de

Outras Terras cede fronte á de pastos o cal está relacionado coa especialización desta zona en gandería extensiva de carne.

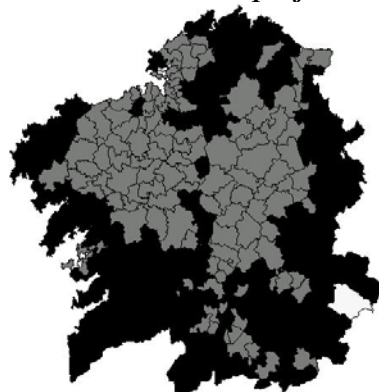
Gráfico V.4. Distribución do número de concellos en función do peso das superficies “non produtivas”.



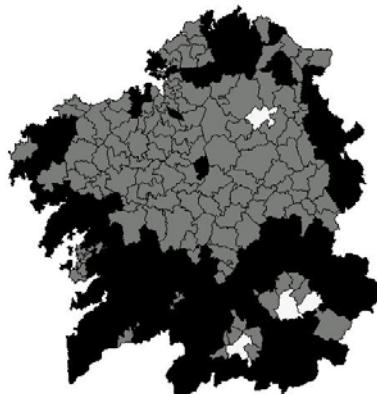
Fonte: Elaboración propia a partires dos censos agrarios (INE, 1989 E 1999).

Mapas V.3 e V.4. Evolución da superficie dedicada a Outras Terras

1989



1999



OT/SAU
 < 25 %
 25-60 %
 > 60 %

Fonte: Elaboración propia a partires de censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

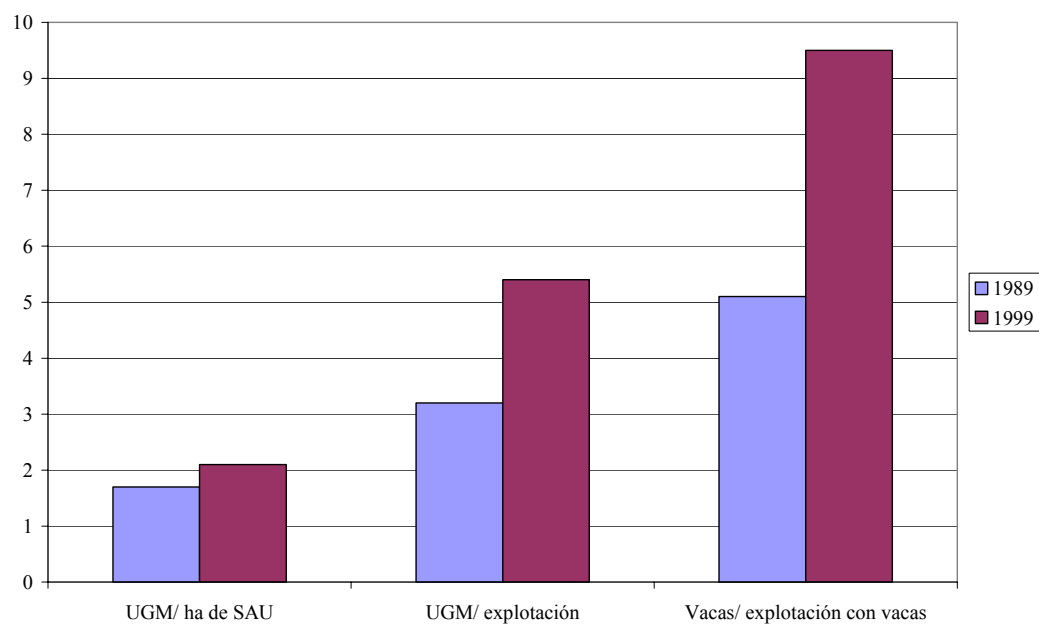
V.3.2. Análise da carga gandeira

Un dos indicadores máis usados para detectar situacións de intensificación ou abandono nos sistemas gandeiros é a carga gandeira medida a través de UGM/ha de SAU. Esta ratio constitúe un indicador rudimentario para medir impactos ambientais xa que unha carga gandeira idéntica pode ser causa de diferentes problemas ambientais dependendo do tipo de gando predominante e mesmo da raza así como do manexo que se faga da explotación (Peco et al., 1998). Neste senso problemas de eutrofización de augas adoitan ser frecuentes en áreas onde se concentra a produción de gando porcino mentres que a degradación do solo pode ter lugar en zonas onde se dea un sobrepastoreo con ovellas. Outro dos problemas do indicador é o nivel de aplicación. Pode suceder que a nivel estatal ou rexional a carga gandeira non sexa excesiva ocultando a presenza de zonas de alta carga con áreas practicamente despoboadas⁷¹. Temos que ter isto en conta á hora de analizar as cargas medias para Galiza. Un indicador máis aproximado no caso dos sistemas gandeiros de bovinos resulta ser UGM de vacún por unidade de superficie para alimentos do gando (pastos máis superficie forraxeira). Deste xeito podemos medir a presión sobre este tipo de recursos ademais de constituír un indicador da necesidade de utilización de alimentos concentrados.

No gráfico V.5 apreciamos para o conxunto das explotacións galegas os importantes incrementos tanto da carga gandeira por unidade de superficie como do número de efectivos por explotación. Esta intensificación débese a que por unha parte o incremento das UGM (28%) foi maior que o de SAU (3,2%) mentres que paralelamente redúcese o número de explotacións de xeito moi acusado (-24,8%).

⁷¹ De aí o interese de poder medir este indicador a nivel de explotación ou comarcal, onde será máis axeitado canta menor variabilidade de usos agrarios exista na unidade territorial analizada tal e como sinalan Peco, B. et al. (1998). Neste senso, a utilización dos microdatos dos censos agrarios permitiríanos elaborar indicadores a nivel de explotación. Aínda que agregados por concellos, García e Docío (2007) mostran unha primeira caracterización territorial dos sistemas gandeiros de vacún galegos a traveso deste tipo de indicadores. Ver tamén par ao conxunto da Cornixa Cantábrica García Arias e Lorenzana Fdez (2004) e Arnalte Alegre (2006).

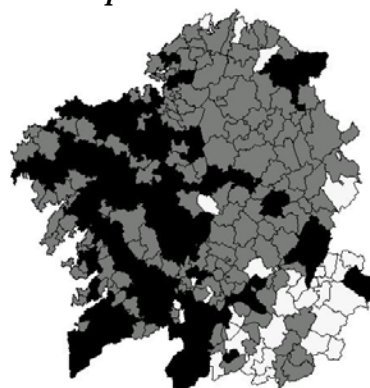
Gráfico V.5. Evolución da carga gandeira media no conxunto das explotacións galegas



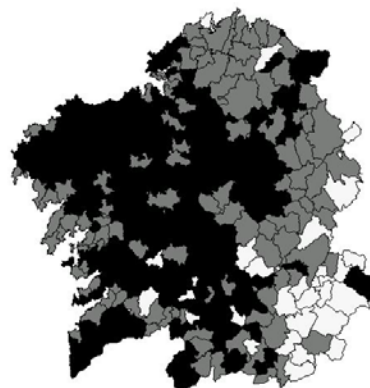
Fonte: Elaboración propia a partires dos censos agrarios de 1989-1999

Mapas V.5 e V.6. Evolución das UGM por ha de SAU

1989



1999



UGM/SAU
 <1
 1-2
 >2

Fonte: Elaboración propia a partires de datos dos censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

Esta intensificación realízase de novo de xeito diferente a nivel territorial, especialmente na metade noroccidental como ilustran os mapas V.5 e V.6 coincidindo grosso modo coa situación das explotacións de leite (provincia da Coruña, norte de Pontevedra e Terra Cha lucense) e de gandería intensiva sen terras (provincia de Pontevedra e concellos occidentais da provincia de Ourense).

V.3.2.1. Carga gandeira nas explotacións de bovinos

Case a metade do incremento das unidades de gando maior prodúcese no gando vacún (13%) grazas ás vacas de carne⁷², mesmo se son as de leite as que seguen a representar máis do 60% dos efectivos. Detrás deste comportamento está a conversión de moitas explotacións de leite a carne no último decenio, ás veces como paso previo ao abandono da actividade (Lorenzana, 2006).

A situación nas explotacións de bovino reflíctese na táboa que segue en comparación con outras autonomías especializadas no mesmo tipo de gandería. É nestas explotacións onde o axuste se realiza dun xeito máis acusado xa que se perden case a metade das explotacións (-42,1%) se ben é certo que a súa SAU incrementase un 2,7% especialmente os pastos e cultivos forraxeiros (20,2%).

Táboa V.2. Carga gandeira nas explotacións de bovino da Cornixa Cantábrica

	Galiza			Asturias			Cantabria		
	1989	1999	%	1989	1999	%	1989	1999	%
UGM/ ha de SAU	2,0	2,1	4,2	1,7	1,6	-4,6	2,5	2,5	2,8
UGM/ explotación	7,1	13,1	84,9	9,5	14,1	48,2	16,0	24,5	53,1
UGM vacún/ ha de SAU	1,5	1,7	10,0	1,5	1,4	-1,4	2,2	2,3	4,6
UGM vacún/ explotación	5,5	10,8	95,3	8,1	12,4	53,3	14,2	22,1	55,8
UGM vacún/pastos+sup. Forraxes	2,1	2,0	-5,9	1,5	1,5	-3,7	2,3	2,3	1,0
UGM vacún/pastos	2,4	2,7	11,7	1,7	1,6	-3,9	2,3	2,4	1,7

Fonte: Elaboración propia a partir dos censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

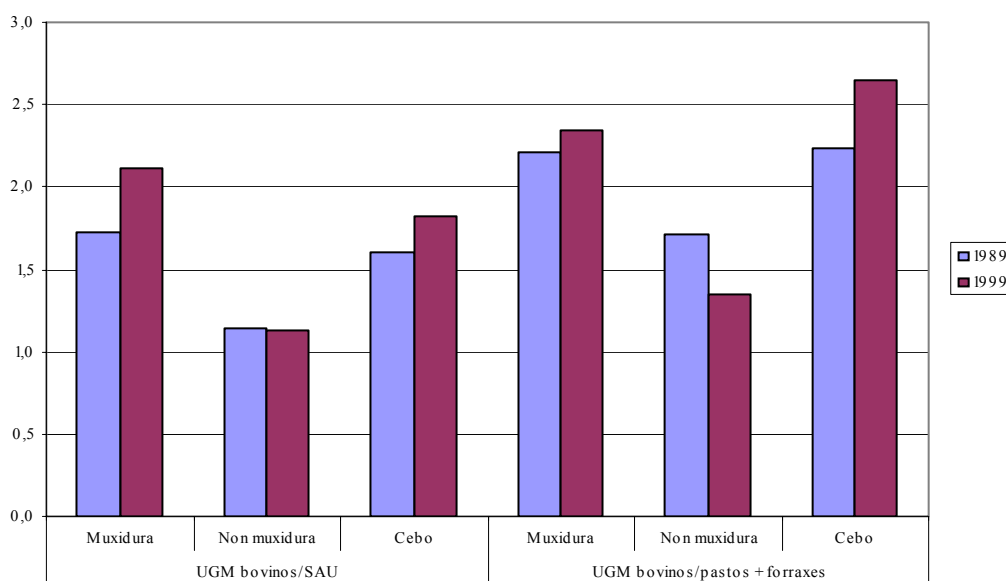
Como comprobamos a xulgar polos datos dos censos agrarios a carga gandeira media para as explotacións de bovino galegas ten un valor mediano en comparación cos sistemas gandeiros do entorno, é dicir, non é tan intensiva como en Cantabria nin tan extensiva como en Asturias. Non obstante esta tense incrementado no decenio analizado tanto en termos de UGM por ha de SAU como en termos de UGM de vacún por ha de SAU. Só o incremento das superficies forraxeiras fai que a ratio UGM de vacún por ha de

⁷² Que experimentan en número un incremento dun 22,8% fronte a unha diminución do número de vacas de leite do -5,8%.

superficie para alimentos, é dicir pastos máis forraxes, descenda lixeiramente. De tódolos xeitos segue a ser unha carga moi elevada (2 UGM/ha) o que nos sitúa entre as zonas de maior carga gandeira da U.E. detrás dos Países Baixos e do Norte de Italia e con niveis similares a Irlanda, Dinamarca ou a Normandía Francesa. A pesares do dito cabe salientar que existen diferenzas segundo a orientación produtiva (leite, carne ou cebo).

O gráfico V.6 permite apreciar como a intensificación prodúcese sobre todo nas explotacións de leite e de cebo mentres que as de carne son as únicas que ven diminuír a súa carga gandeira, especialmente a presión sobre a superficie de alimentos. De novo estes fenómenos van acompañados dunha especialización territorial. Así, os mapas V.7 e V.8, así como os mapas 4.1 e 4.2 en anexo, mostran claramente a través do cociente UGM de vacún por ha de superficie de pastos e forraxes como a gandería extensiva de carne sitúase na montaña de Lugo e na provincia de Ourense fundamentalmente. Nestas zonas as cargas son tan baixas que poderían estar indicando un proceso de progresivo abandono destas superficies⁷³.

Gráfico V.6. Evolución por categorías da carga gandeira nas explotacións de bovino⁷⁴ galegas.

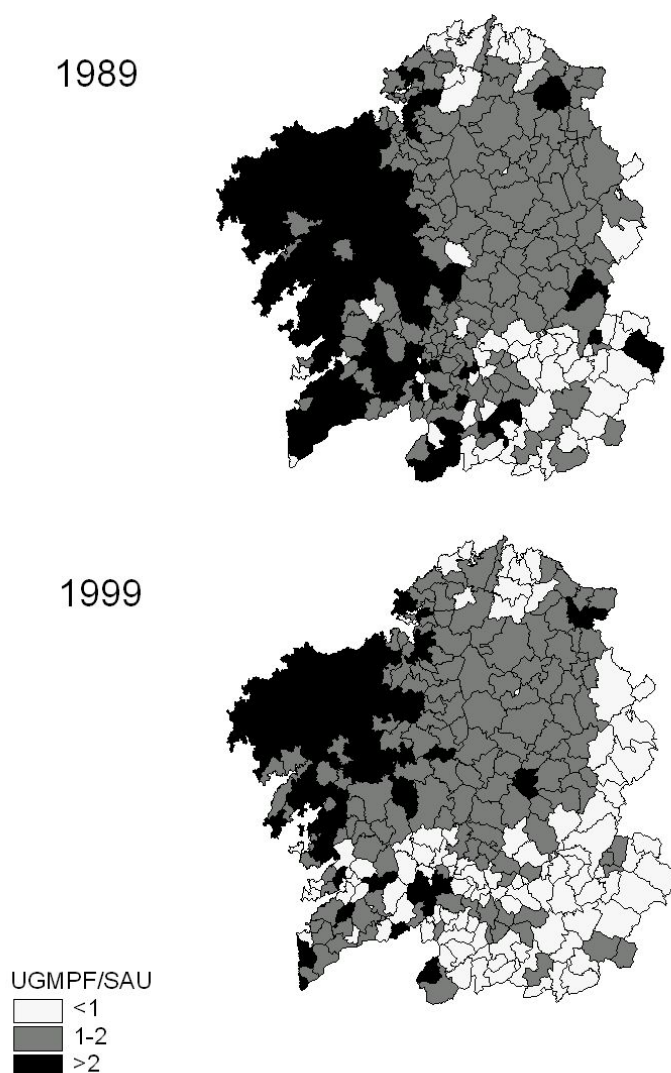


Fonte: Elaboración propia a partir dos censos agrarios.

⁷³ Primdahl, J. et. al. (2003) clasifican de pastos extensivos aqueles cunha carga gandeira inferior a 1,5 UGM/pastos/explotación e cunha superficie pastable superior ao 50% da SAU da explotación.

⁷⁴ Utilizamos aquí a categorización do Instituto Galego de Estatística e distinguimos entre Muxidura : se $V_m \geq V_n$ e $V_m \geq P_c$; Non Muxidura : se $V_n > V_m$ e $V_n \geq P_c$; Cebo/recría : se $P_c > V_n$ e $P_c > V_m$. Onde V_n = nº de vacas de non muxido; $V_m = 1,5 \times$ nº de vacas de muxido e $P_c = 0,6 \times$ nº de outras reses de vacún. Isto significa que as explotacións de Muxidura engloban as explotacións mixtas que teñen un 40% ou máis de vacas de leite, é dicir, que a maior parte dos seus ingresos proceden do leite (Lorenzana, 2006).

Mapas V.7 e V.8 Evolución da ratio UGM de vacún por superficie de pastos e forraxes



Fonte: Elaboración propia a partir de censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

V.3.2.2. Carga gandeira nas explotacións de granívoros

O 3,14% das explotacións galegas están especializadas en diversos tipos de granívoros, nomeadamente, porcinos e aves. A maior parte destas explotacións especializadas practican unha gandería industrial, sen terras, que basea a súa alimentación fundamentalmente nos pensos compostos e que ten importantes efectos potencialmente nocivos para o ambiente. Tamén nestas explotacións asistimos a un importante proceso de intensificación no decenio analizado en termos de carga gandeira así como a unha expansión do seu número (táboa V.3).

Táboa V.3. Carga Gandeira nas explotacións galegas especializadas en granívoros

	Porcinos			Aves			Total Granívoros		
	1.989	1.999	Δ	1.989	1.999	Δ	1.989	1.999	Δ
Expl (nº)	1.667	2.459	47,5%	2.522	3.171	25,7%	6.881	8.481	23,3%
ST (Ha)	2.888	6.166	113,5%	3.659	5.372	46,8%	9.481	16.130	70,1%
SAU (Ha)	1.029	2.942	186,0%	575	1.102	91,7%	2.135	5.424	154,1%
UGM (nº)	59.476	236.804	298,2%	65.471	156.967	139,7%	133.292	409.512	207,2%
UGM/SAU	57,81	80,50	39,2%	113,92	142,48	25,1%	62,44	75,51	20,9%
UGM/exp	35,68	96,30	169,9%	25,96	49,50	90,7%	19,37	48,29	149,3%

Fonte: Elaboración propia a partir dos censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

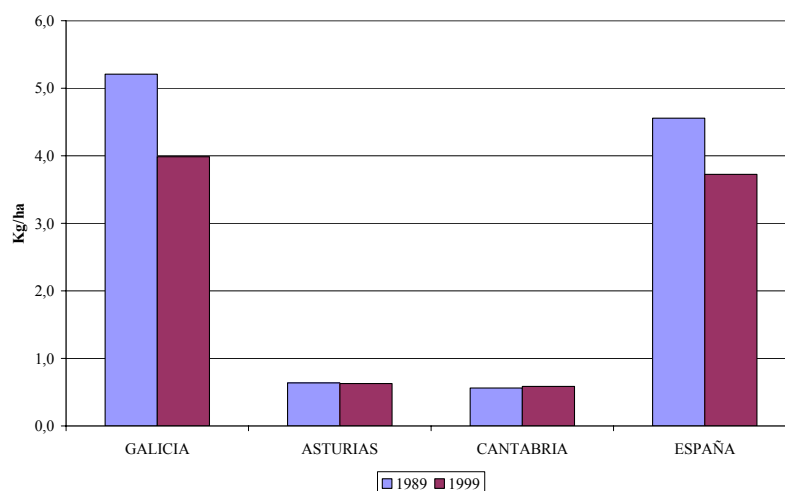
Este tipo de producións localízanse sobre todo nas provincias de Pontevedra e A Coruña no caso do porcino⁷⁵ e en Ourense e Pontevedra no caso das aves (mapa 4.2 en anexo). As cargas observadas segundo datos do censo de 1999 non son altas en comparación con outras zonas de maior intensidade produtiva como Cataluña. O número medio de efectivos por explotación para o conxunto das explotacións catalanas con porcinos é de 1.380 (354,6 UGM/explot.) e de 23.299 (160,7 UGM/explot.) no caso das explotacións de aves. Estas mesmas cifras para Galiza son de 11,4 nas explotacións de porcino, que se eleva a 410 efectivos por explotación no caso das sen terras, e de 123 efectivos de media para as aves que se eleva a 9.400 nas explotacións sen terras.

V.3.3. Outros Indicadores

Os indicadores cos que traballamos nos apartados anteriores permitíronnos apreciar os posibles impactos da actividade gandeira no medio. Outros indicadores serían máis axeitados para estudar os impactos dos cultivos de horta intensivos ou do viñedo. Desafortunadamente as fontes de datos coas que contamos non nos permiten extraer un tipo de indicadores particularizado para estas producións. De todos xeitos seleccionamos dous que poden ter certo interese: o consumo de fitosanitarios e o de fertilizantes.

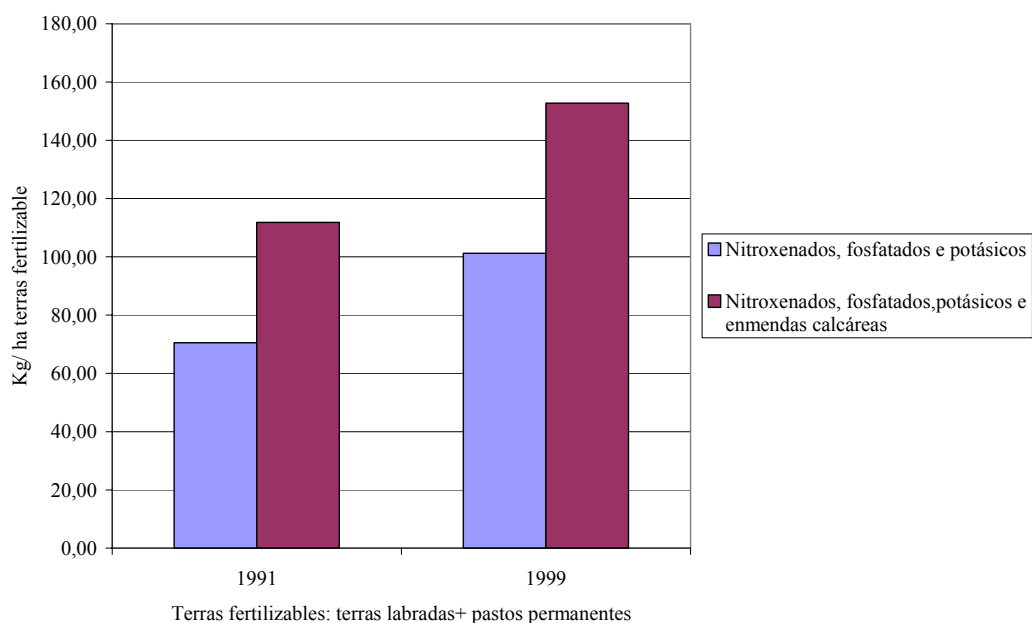
Os datos sobre vendas de fitosanitarios (gráfico V.7) cos que contamos indican un maior uso en Galiza, mesmo por riba da media española. As diferenzas entre Galiza e o resto da Cornixa podemos relacionalas coa maior proporción na comunidade galega de cultivos forraxeiros, nomeadamente millo, así como pola presenza de outros cultivos demandantes deste tipo de insumos como o viñedo ou as producións hortofrutícolas de carácter intensivo.

⁷⁵ Aínda que as maiores explotacións de porcino están en Ourense e Pontevedra.

Gráfico V.7. Evolución das vendas de fitosanitarios. Kg/ha SAU


Fonte: Elaboración propia a partir de datos da Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas (AEPLA) e dos censos agrario (INE, 1989 e 1999).

Se ben é certo que o consumo de fitosanitarios compórtase erráticamente en función das condicións climáticas de cada ano observamos unha diminución da intensidade de uso no período analizado.

Gráfico V.8. Consumo de fertilizantes por superficie fertilizable en Galiza


Fonte: Elaboración propia a partir Xunta de Galiza (1991 e 1999) e censos agrarios (INE, 1989 e 1999).

A respecto do consumo de fertilizantes de orixe industrial (gráfico V.8) observamos un lixeiro incremento do seu uso en global aínda que debemos ter en conta que a maioría dos prados e pasteiros fertilízanse con xurros ou puríns⁷⁶ o que fai que os valores medios de consumo de fertilizantes comerciais por ha sexan baixos. Ademais estes datos non inclúen os complexos (combinados de N P K), cousa que si fai a serie

⁷⁶ Puríns: dexeccións de animais máis a auga procedente da limpeza das cortes. Esterco: dexeccións de animais máis unha cama de tipo vexetal. Xurro: líquido que bota o esterco.

histórica de consumo de fertilizantes ofrecida polo Ministerio para o conxunto do Estado. O consumo medio para España foi de 115,8 kg/ha en 1991 e de 142,2 kg/ha en 1999, como vemos o consumo galego resulta moi inferior polas razóns apuntadas pero non desvirtúa a tendencia de incremento que se observa. Podemos ofrecer unha comparación un pouco máis axeitada das diferenzas de consumo por ha para 2001. Neste ano o consumo medio no conxunto do Estado foi de 136,5 kg/ha mentres que para Galiza foi de 0,25 kg/ha incluíndo tamén os complexos.

En resumo, Galiza ten un consumo intenso de fitosanitarios pero baixo de fertilizantes en relación ás medias para o conxunto do Estado. Isto está relacionado coas condicións climáticas da zona no caso dos fitosanitarios e co uso de fertilización de orixe animal no segundo caso.

V.4. Impactos ambientais da actividade agraria en Galiza

Da análise anterior despréndense que os impactos sobre o medio da agricultura en Galiza derivaríanse en gran medida das actividades das explotacións de vacún, cun maior impacto territorial, e da súa intensificación aínda que non debemos esquecer os efectos da gandería sen terras e dos cultivos hortícolas intensivos.

V.4.1. Efectos ambientais sobre o solo

Tanto a intensificación como o abandono poden ter potenciais efectos negativos sobre o solo. No caso do abandono este efecto negativo derivaríase do risco de incendio que ten como efecto posterior a erosión do solo, perda de materia orgánica e redución da fertilidade. A intensificación presenta un número maior de riscos potenciais derivados da alteración do proceso natural de reciclaxe de nutrientes que o solo realiza. Esta alteración ven dada polos aportes de nitróxeno, fósforo e potasio fundamentalmente, procedentes de fertilizantes minerais empregados nos cultivos forraxeiros e das dexeccións dos propios animais. Estas conteñen substancias procedentes dunha alimentación a base de concentrados, dos produtos veterinarios consumidos e, en ocasións, dos potenciadores de crecemento que se lles subministran. Ademais, unha carga gandeira excesiva provoca compactación do solo e subsecuentemente baixas taxas de infiltración da auga de chuvia e erosión.

Díaz-Fierros, F. (2003) sinala para Galiza que coa intensificación agrícola reduciuse o contido de materia orgánica de moitos solos o que trouxo consigo un maior desenvolvemento dos procesos erosivos.

O nitróxeno é un nutriente chave para os vexetais, forma parte de moitos concentrados para a alimentación animal e está presente como dixemos, nos residuos

gandeiros de múltiples formas. Por elo e porque a súa mobilidade no ambiente é moi alta considérase un bo indicador do estado de outros elementos igual de móbiles e do impacto ambiental inducido polas explotacións gandeiras e agrícolas.

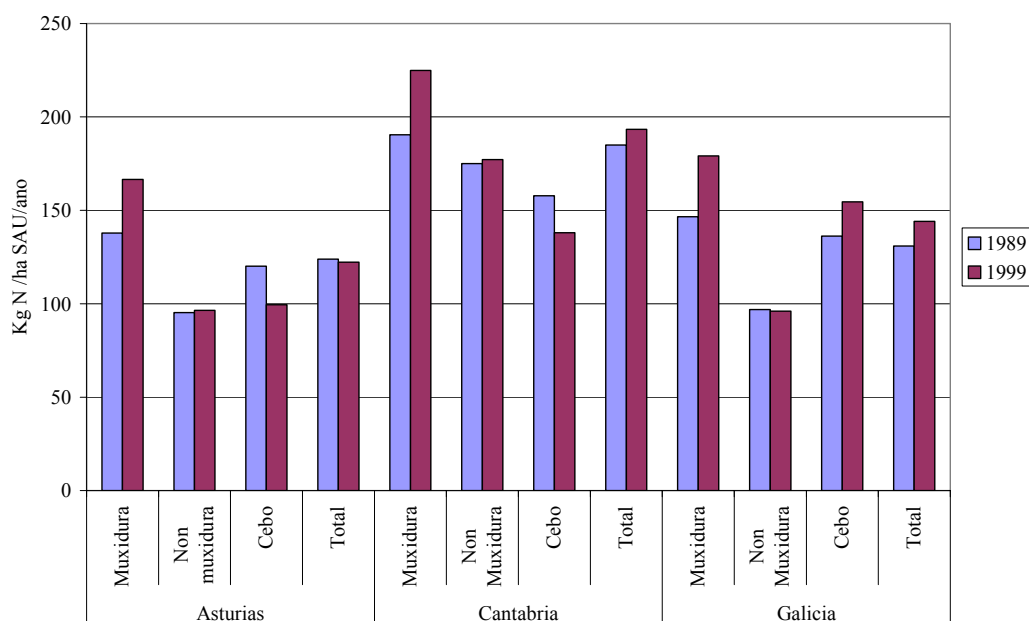
Como apuntabamos, o risco de contaminación por nitratos é proporcional á cantidade de fertilizantes nitroxenados orgánicos e inorgánicos aplicada por unidade de superficie. En Galiza a carga de nitróxeno orgánico procedente da gandería (a de maior peso) mais a dos fertilizantes inorgánicos por unidade de SAU é estimada por Castro Insua (2001) en 113 kg/ha/ano, unha carga alta, superior á media española, pero que é catro veces menor que a de Holanda (452 kg/ha/ano), o país da U.E. cunha maior carga de N/ha/ano. Díaz Fierros (2003) ofrece estimacións de 119,5 kg.N/ha/año para Galiza, 90,9 para Asturias e 148,1 para Cantabria. Esta última é a comunidade con unha maior produción de nitróxeno procedente da gandería de toda España. Galiza sitúase en terceiro lugar. A produción de nitróxeno (Kg/ano) nesta comunidade procede sobre todo do gando bovino (78,82%), seguido do aviar (13,18%) e do porcino (8%) segundo datos contidos no Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galiza (Xunta de Galiza, 2001). As nosas estimacións⁷⁷ de produción de nitróxeno a partires dos datos dos censos agrarios unicamente para as explotacións de bovino preséntanse no gráfico V.9) e indican unha forte presión sobre o medio especialmente por parte das explotacións de leite. Mostramos os resultados da Cornixa Cantábrica a modo de comparación.

Por outra banda, a modernización das explotacións supuxo unha maior produción e utilización de puríns en detrimento da produción de esterco. En Galiza observouse un maior contido en fósforo⁷⁸ nos puríns procedentes de explotacións de vacún, en comparación con 15 anos atrás cando se fixeran as primeiras análises (Castro Insua, 1998). Isto atribúese á alimentación actual baseada en pensos ricos en fósforo así como a que os pastos son tratados con fertilizantes ricos neste elemento.

⁷⁷ Utilizando unha produción teórica de 85 kg de nitróxeno por UGM de vacún. As producións están calculadas unicamente sobre a SAU das explotacións de bovinos de aí que sexan un pouco maiores.

⁷⁸ O fósforo xunto co nitróxeno é o responsable dos fenómenos de eutrofización.

Gráfico V.9. Producción teórica de nitróxeno procedente de bovinos⁷⁹



Fonte: Elaboración propia a partir do censo agrario (INE, 1989e 1999)

Cabe dicir que parte dos problemas de contaminación derivados do uso de puríns como fertilizantes poden paliarse cunha xestión adecuada dos mesmos. Isto implicaría ter en conta as condicións climáticas para elixir o momento adecuado para a súa aplicación, respectar as doses recomendadas e mellorar a capacidade e impermeabilidade das fosas de almacenamento que en Galiza están infradimensionadas e non cubertas.

Segundo algúns autores e a pesares das elevadas cifras presentadas para Galiza a contaminación do solo por nitratos procedentes de puríns non foi un problema ate o momento (Castro Insua, J. 2001) e o Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galiza só recoñece problemas de contaminación de solos esporádicos e sen importancia real. Non obstante a tendencia á alza debe ser tida en conta para previr posibles efectos negativos no futuro.

V.4.2. Efectos ambientais sobre a auga

Os datos apuntados anteriormente sobre produción de nitróxeno e utilización de puríns deben ser tidos en conta para entender o posible efecto da intensificación agraria sobre as augas superficiais e subterráneas. O crecente emprego de fertilizantes minerais, altas cargas gandeiras ou mesmo o xeito en que puríns, fertilizantes e silos son aplicados ou se atopan na explotación (dispersos ou concentrados) poden superar a capacidade de retención del solo e percolarse cara as augas subterráneas ou superficiais.

⁷⁹ Segundo o citado Plan de Xestión de Residuos Agrarios a produción de P2 O5 procede fundamentalmente das explotacións de bovinos (61,81%), o 21,11% das explotacións avícolas e o 17,08% das de porcinos.

A principal causa de contaminación das augas subterráneas e superficiais en Galiza son as actividades gandeiras e en particular a intensificación destas actividades nas últimas décadas tal e como se pon de relevo en traballos realizados por diversos autores entre eles Samper Calvete, J.(2003) ou Díaz-Fierros, F.(2003) .

As análises de augas que sistematicamente realiza a Confederación Hidrográfica do Norte (Castro Insua, 2001) nos principais ríos galegos non revelan ningún caso de concentración de nitratos (NO₃) maior de 10 mg/l cando o límite legal está en 50mg/l⁸⁰. Isto explícase pola elevada superficie forestal existente en Galiza (cerca do 70% da superficie total como sinalamos anteriormente) que de algún xeito dilúe⁸¹ a relativamente elevada carga de nitróxeno por unidade de SAU. A pesares diso o Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galiza (2001) si recoñece a existencia de eutrofización de augas en determinadas zonas así como un risco potencial en moitas outras.

Tampouco Samper Calvete, J. (2003) da conta de evidencias xeneralizadas de contaminación por nitratos en augas subterráneas que superen os límites legais (aínda que si existen casos) non obstante a contaminación bacteriolóxica é evidente o que fai que un gran número de augas subterráneas en Galiza non sexan apropiadas para o consumo.

Este tipo de análises son as que teñen xustificando a non aplicación da Directiva “Nitratos” en Galiza que obriga a definir como zonas vulnerables aquelas partes do territorio con augas subterráneas que superen unha concentración de nitratos de 50 mg/l e con augas superficiais que se atopen en estado de eutrofización ou superen unha concentración de nitratos de 50 mg./l. O límite de esterco que se pode aplicar non debe conter máis de 170 kg N/ha/año nestas zonas. Hai que ter en conta ao comparar isto cos datos de produción que parte do nitróxeno producido volatilízase na atmosfera antes de chegar o solo ou as augas.

Non obstante, si dáse unha contaminación puntual de pozos en zonas de alta carga gandeira. Os traballos de Carballas Fdez. e Díaz Fierros (1990) xa alertaban, hai máis de 10 anos, sobre da presenza de fenómenos de eutrofización nos embalses e rías galegas e sobre do risco de contaminación por vertido de puríns en concas con presenza de altas

⁸⁰ Real Decreto 261/1996 de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Este decreto traslada á lexislación española a Directiva 91/676/CEE coñecida como Directiva Nitratos.

⁸¹ Castro Insua, J. (2001) ten argumentado que unha maior superficie forestal produce un efecto dilución de la contaminación de augas infiltradas ou de escorrentía procedentes de terreos agrarios, xa que estas mestúranse con augas limpas infiltradas ou de escorrentía procedentes dos terreos forestais. Ademais as superficies forestais actúan como filtro verde, favorecido pola dispersión das explotacións. A todo elo contribúe a elevada pluviometría existente na maior parte de Galicia (1000-1800 mm anuais) e o tipo de rotación pradería/millo forraxeiro, que evita eficazmente a lixiviación do nitrato. A pesares do dito, a Comisión Europea ten amoestado recentemente a España (ver nota a pe de páxina nº 84) por este motivo.

cargas gandeiras. Varela (1996) sinala que a partir de 2-2,5 UGM/ha comezan a notarse incrementos de nitróxeno inorgánico nas augas superficiais. Esta situación adoita suceder na maioría das concas hidrográficas galegas. O Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galiza sinala que 36 municipios galegos xeran exceso de nitróxeno e que 8 teñen un excedente⁸² de este nutriente que supera os 100 kg N/ha aínda que o resto presente déficit.

Recentes traballos poñen de manifesto esta contaminación puntual de recursos hídricos tanto subterráneos como superficiais. É o caso de Vidal Bardán et al. (1998) que tratan de detectar posibles efectos contaminantes dos recursos hídricos a partir da análise de 44 puntos de mostraxe en 3 zonas da provincia de Lugo con altas cargas gandeiras e onde é habitual a práctica de rego con purín (Vidal Bardán et al., 1998). No citado estudio compróbase como a presenza de NO₃ e de outros compoñentes contaminantes procedentes dos puríns é maior nos pozos e outros sistemas subterráneos que nas augas superficiais xa que estas experimentan máis o efecto dilución das precipitacións mentres que as primeiras están máis estancadas. Tamén aparecen menores niveis destes contaminantes nos meses de menores precipitacións xa que non se produce lavado nin escorrentía superficial nos solos de cultivo nin nas praderías regadas con purín. Por outra parte detéctase contaminación por materia orgánica especialmente nas augas superficiais que estaría directamente relacionada coa superficie cultivada drenada na conca vertente.

Finalmente, é de sinalar a recente amoestación da Comisión Europea ao goberno español pola incorrecta aplicación dos artigos 3,5 e 6 da Directiva 91/676 relativa á protección de augas contra a contaminación⁸³. Nela faise referencia á falta de controis suficientes sobre a calidade das augas en Galiza así como á necesidade de declarar zonas vulnerables á presenza de nitratos as concas do Baixo Miño, Miño-Terra Cha e Alto Miño.

V.4.3. Efectos ambientais sobre a atmosfera.

A contaminación da atmosfera por parte da actividade gandeira ten de novo que ver co nitróxeno. A nitrificación produce emisións de metano, amonio e dióxido de carbono. A almacenaxe de xurros a una temperatura de 15°C e baixo condicións anaerobias (depósitos de purín) pode liberar metano e amonio na atmosfera. Crese que os ruminantes son responsables do 20% da produción de metano na U.E. (CEAS Consultants, et al., 2000). Tamén os malos olores producidos polos puríns e esterco deben ser considerados dentro deste apartado

⁸² Definido como a diferenza entre o nitróxeno producido e o demandado polo tipo de cultivos existentes.

⁸³ Agrodigital 11-12-2007 en <http://www.agrodigital.com/PlArtStd.asp?CodArt=54807>.

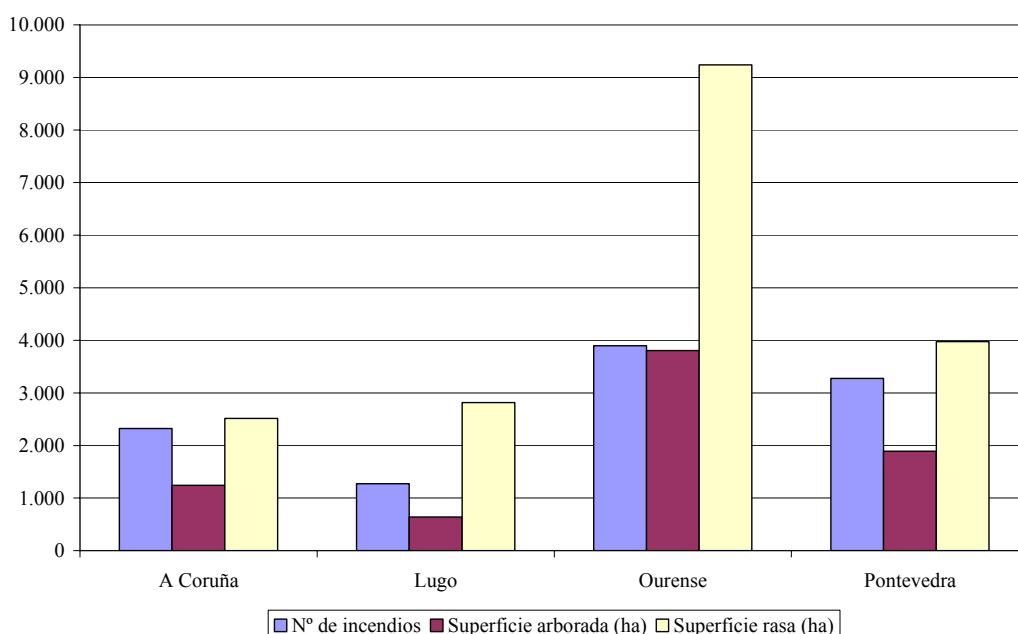
Non son relevantes en Galiza as perdas de amonio á atmosfera (volatilización) (Castro Insua, 2001) pero si o son os problemas de malos olores e posible dispersión de patóxenos debido o tipo de aplicación dos puríns (mediante pulverización da alta presión en vez da inxección directa no solo) e a proximidade das casas os campos de cultivo (Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galiza, 2001).

V.4.4. Efectos ambientais sobre a paisaxe

Xa comentamos como o abandono da actividade agraria ou gandeira pode producir efectos importantes na paisaxe derivados da substitución de pastos ou outros cultivos por especies forestais ou simplemente por vexetación arbustiva. O risco de incendio antes citado tamén ten importantes consecuencias para a paisaxe. Como comprobamos no gráfico V.10 o número de incendios concéntrase fundamentalmente nas provincias de Pontevedra e Ourense, provincias nas que como vimos se deu un incremento das superficies non agrarias nun maior número de concellos.

Por outra parte a intensificación ou especialización producen unha uniformización do paisaxe coa desaparición de lindes naturais e da diversidade de cultivos dentro da propia explotación así como unha uniformización tamén das construcións utilizadas.

Gráfico V.10. Distribución por provincias do número de incendios en Galiza, 2002



Fonte: Elaboración propia a partir de datos da Consellería de Medio Ambiente.

O vertido incontrolado de plásticos de ensilado e invernadoiro e envases de fitosanitarios, produtos veterinarios ou fertilizantes é outro problema ambiental non só para a paisaxe senón tamén para a saúde polo carácter perigoso dalgúns dos contidos. En

Galiza este problema recoñécese explicitamente no Plan de Xestión de Residuos Agrarios.

V.4.5. Efectos ambientais sobre a biodiversidade

Como apuntamos a intensificación e especialización das explotacións gandeiras implican na maioría dos casos perdas de biodiversidade derivadas da selección de razas máis produtivas e do abandono de outros cultivos en favor dos forraxeiros. Tamén se ten apuntado que o incremento no uso de fertilizantes nos pastos favorece a proliferación de plantas invasoras nos mesmos que reducen a biodiversidade tamén aquí (CEAS 2000).

En Europa hai 71 razas de vacún en perigo de extinción segundo a FAO. Das 27 razas autóctonas de vacún que en España cualificáronse de protección especial (Real Decreto 1682/1997 de 7 de novembro), en Galiza recoñecéronse cinco razas de vacún en perigo de extinción. Todas elas tiñan no pasado un aproveitamento mixto para carne, leite e tiro. A mecanización das labores agrícolas fixo que as súas boas aptitudes para o traballo deixasen de ser interesantes dentro da explotación. Así mesmo a perda da función que o monte cumpría dentro da explotación tradicional fixo que este se abandonase ou se dedicase a usos forestais coa conseguinte desaparición dos pastos que estas razas aproveitaban (VV.AA., 2000). Nas explotacións de leite debemos falar de “frisonización” da cabana posto que é esta a raza máis estendida en toda Galiza. Outro tipo de razas gandeiras tamén foron recoñecidas como en perigo de extinción: o porco celta, a galiña de mos e o cabalo galego de monte.

O abandono das prácticas agrarias e o peche de explotacións tamén ten consecuencias sobre a perda de biodiversidade. Deste xeito, o peche de explotacións á que faciamos referencia ao inicio do capítulo xunto coas políticas públicas vixentes na década dos noventa (axudas á forestación) produciron en Galiza un cambio na paisaxe ao forestarse unha superficie significativa de terras agrarias, ben certo que marxinais, pero que contribuíron a borrar a fronteira entre a superficie arborada e a cultivada con importantes consecuencias sobre a ordenación do territorio. A maior parte destas terras, ben con subvención ou sen ela, substituíron os antigos pastos e cultivos por monocultivos forestais, especialmente por eucalipto e *p. pinaster*, coa conseguinte perda de biodiversidade (García Arias e Pérez Fra, 2001).

V.5. Conclusións

En definitiva, puidemos detectar unha diversidade de efectos ambientais provocados pola actividade agraria en Galiza. En todo caso, os máis evidentes proceden da gandería. Estes impactos parecen evidenciarse na contaminación de augas, na paisaxe

e na perda de biodiversidade provocada por unha maior especialización das explotacións e que serán tanto máis fortes canto máis concentrada estea un determinado tipo de produción nun territorio. Así asistimos a unha localización do gando de leite (o máis intensivo) na metade setentrional do país mentres que a carne en extensivo localízase na parte oriental e as explotacións de aves e porcos máis especializadas atópanse no sur. Constatamos que esta especialización produtiva das comarcas é un fenómeno que se ten intensificado no período 1989-99.

Os cambios estruturais acaecidos no decenio 1989-1999 dan conta dunha maior intensificación das explotacións, nomeadamente das explotacións de bovinos. Esta intensificación, que se prevé continúe nas explotacións que continúan na actividade, amósase como un risco de maiores impactos ambientais nas zonas de localización destas explotacións non só pola emisión de residuos gandeiros senón pola proliferación de cultivos forraxeiros intensivos que leva aparellada, especialmente do millo.

A pesares do incremento de dimensión media das explotacións de vacún esta segue a resultar insuficiente en moitos casos para absorber as cantidades de residuos xerados pola estabulación dos animais. De feito a carga gandeira tense incrementado de xeito notable a pesares do incremento da SAU.

A gandería sen terras ten, se cabe, uns impactos sobre o ambiente moito máis importantes e son o paradigma da intensificación gandeira.

A intensificación tamén se fai notar no conxunto das explotacións a través dun uso especialmente alto de fitosanitarios. Isto é particularmente certo para as explotacións de viñedo e de horta intensiva con escasa presenza territorial pero con importancia económica crecente.

Os problemas relacionados co abandono tamén se deixan sentir con forza en determinados concellos que ven como se incrementa o peso das terras non produtivas dentro da superficie total a costa da SAU. Como xa dixemos o abandono destas superficies comporta un risco máis elevado de incendio ademais da conseguinte perda de biodiversidade.

Finalmente semella que os traballos sobre os efectos ambientais da actividade agraria en Galiza a traveso de indicadores de estado evidencian problemas puntuais pero non xeneralizados como os indicadores de presión fan prever a causa da intensificación produtiva aínda que estes son máis acusados na contaminación das augas continentais. De todos os xeitos, corresponde a outros investigadores ver cales son as causas desta diverxencia pero podemos apuntar a recente denuncia que a Comisión Europea ten feito sobre a non declaración de zonas sensibles segundo a Directiva Nitratos en Galiza.

VI. O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL NA GALIZA

VI.1. Introducción

Neste apartado faremos unha análise por medidas e períodos do alcance e aplicación das medidas agroambientais na comunidade autónoma galega no período 1996-2006. Os datos globais non coincidirán cos ofrecidos no capítulo IV dentro do contexto da análise por CC.AA. Isto débese á diferente procedencia dos datos analizados. Mentres que até aquí manexabamos datos procedentes do Ministerio de Agricultura, na análise a seguir utilizaremos datos procedentes da antiga Consellería de Política Agroalimentaria, e da actual Consellería de Medio Rural da Xunta de Galiza.

VI.2. O programa agroambiental galego 1996-2001

Mentres que o primeiro programa agroambiental español é aprobado en 1993 o galego non se pon en marcha ate 1996. Como indicamos máis arriba, en 1997 foi aprobada en Bruxelas polo comité STAR a modificación presentada polo goberno español para o Programa de Prácticas Agrarias Compatibles co Medio Ambiente, no que se incorporan variacións técnicas nalgún programa con respecto ao inicialmente previsto (en Galiza inclúese o cabalo galego de monte na medida de fomento de razas autóctonas) así como 14 novas actuacións en zonas seleccionadas de nove comunidades autónomas. Ademais, algunhas das modificacións propostas implican a renuncia por parte de certas CC.AA. a poñer en práctica actuacións inicialmente contempladas. É o caso de Galiza que nas previsións iniciais do Ministerio para o período 1994-1998 contaba con dúas medidas horizontais máis, fomento da Agricultura Ecolóxica e Formación, e con tres actuacións zonais en espazos naturais protexidos: na Serra de Ancares, nos Humedais de Cospeito e nas Fragas do Eume. Estas actuacións zonais nunca se puxeron en marcha mentres que a medida de fomento da agricultura ecolóxica foi retomada no segundo programa agroambiental para o período 2001-2006. Na seguinte táboa (VI.1) recóllense as previsións iniciais para os programas, previsións que como dixemos ao inicio, foron modificadas en 1997.

Polo tanto, finalmente o programa agroambiental galego no seu primeiro período de aplicación quedou reducido a catro medidas: unha delas horizontal, a de conservación de razas autóctonas, e tres reservadas para zonas designadas pola comunidade autónoma: Protección integrada do viñado, Conservación da paisaxe na Ribeira Sacra e Prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo. Cabe salientar que estas catro medidas están centradas en sectores produtivos destacados dentro da agricultura galega: a gandería e a produción de viño, a máis importante das vexetais en termos económicos.

Táboa VI.1. Previsións financeiras iniciais para o programa agroambiental galego

Previsións do Ministerio para 1994-1998	Inv. Prevista Millóns ptas	Inv. Prevista Miles €
Agricultura Ecolóxica	119,5	718,2
Formación	382,4	2298,3
Razas autóctonas	120,1	721,8
Protección Integrada Viñado	550	3305,6
Conservación paisaxe da Ribeira Sacra	2000	12020,2
Prev. Erosión Sist. Ext. de Pastoreo	540	3245,5
Serra de Ancares	150	901,5
Fragas do Eume	400	2404,0
Humedais de Cospeito	34	204,3
TOTAL	4296	25819,5

Fonte: Garrido e Moyano (1996).

A táboa VI.2 mostra o grado de cumprimento do realmente investido con respecto ás previsións xa modificadas para o período 1996-2001. Temos dúas columnas de investimento realizado, unha co investimento feito no período estudado e outra co investimento total ate a finalización dos derradeiros contratos en 2003. As previsións sobre beneficiarios e superficie son as iniciais, sen a modificación aprobada en 1997.

Táboa VI.2. Grado de cumprimento das previsións sobre as medidas do programa agroambiental galego.

			1996-2001	Total Programa	Previsións 1993-2001		
	Benefic.	Has/UGM	Miles €	Miles €	Benefic.	Has/UGM	Miles €
Protección integrada	253	647,8	640,4	843,4	3.000	880	1.262,1
Ribeira Sacra	737	338,2	614,1	688,9	890	400	691,2
Prevención da erosión en sis.pastoreo	64	5.277,5	1.068,4	1.164,9	450	8.000	1.202,0
Conservación razas autóctonas	184	1513,0	449,0	449,0	s/d	700	180,3
Total	1.238	6.263,4	2.771,9	3.146,2	4.340	9.280	3.335,6

*Os beneficiarios e a superficie son as correspondentes ao ano en que máis beneficiarios estiveron acollidos en cada programa. A superficie total é a suma das superficies acollidas aos primeiros tres programas.

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Política Agroalimentaria e do BOE nº 50 de 27 de febreiro de 1997.

As comparacións poñen de manifesto como as previsións sobre o número de beneficiarios e sobre a superficie foron en exceso optimistas no inicio, non acadando nin sequera a metade dos obxectivos sobre os primeiros e a penas un terzo da superficie considerada. As previsións financeiras modificadas a partires do segundo período orzamentario foron máis axustadas ao investimento finalmente efectuado. Aínda así houbo diferenzas por medidas. A medida de Conservación de razas autóctonas superou amplamente as previsións tanto orzamentarias como de UGM acollidas tal e como sinalaremos no capítulo correspondente a súa análise. Foi en cambio a medida de Protección integrada a que tivo un menor cumprimento das previsións tanto en termos de beneficiarios como de orzamento.

A táboa VI.3 mostra o distinto peso acadado polas diferentes medidas dentro do programa galego en canto a fondos distribuídos, beneficiarios e superficie acollida. Ao igual que na táboa anterior mostramos o reparto entre medidas do investimento feito no período 1996-2001 e do investimento total contando cos contratos finalizados en 2003.

Así podemos comprobar como a medida de Prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo foi a que máis fondos repartiu e a que maior superficie acolleu. Isto é así porque se trataba, como dixemos, dunha medida dirixida aos montes veciñais en man común, superficies de gran extensión, e os beneficiarios foron as comunidades de montes. Por elo resulta un pouco enganoso que esta medida figure como a de menor número de beneficiarios xa que neste caso estase contando unicamente o número de comunidades beneficiadas sendo o número de beneficiarios individuais moito maior.

Táboa VI.3. Distribución dos principais indicadores do programa agroambiental galego.

			1996-2001	Total Programa
	Beneficiarios	Has/UGM	Miles €	Miles €
Protección integrada	20%	10%	23%	27%
Ribeira Sacra	60%	5%	22%	22%
Prevención da erosión en sis.pastoreo	5%	84%	39%	37%
Conservación razas autóctonas	15%		16%	14%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Consellería de Política Agroalimentaria

A medida de Protección da paisaxe na Ribeira Sacra é a que acolle un maior número de beneficiarios pero unha superficie menor debido á reducida extensión dos viñedos nesta zona (táboa VI.3). En canto a fondos distribuídos, esta medida repartunos nunha proporción similar á medida de Protección integrada. Foi a medida de Conservación de razas autóctonas a que acolleu un menor número de beneficiarios e de fondos debido ás propias características da medida destinada ao fomento de razas con escaso número de efectivos. A medida de Prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo destaca pola superficie acollida e polo escaso peso do número de beneficiarios. Isto explícase por seren unha medida dirixida a montes veciñais en man común, onde o beneficiario é a comunidade de montes.

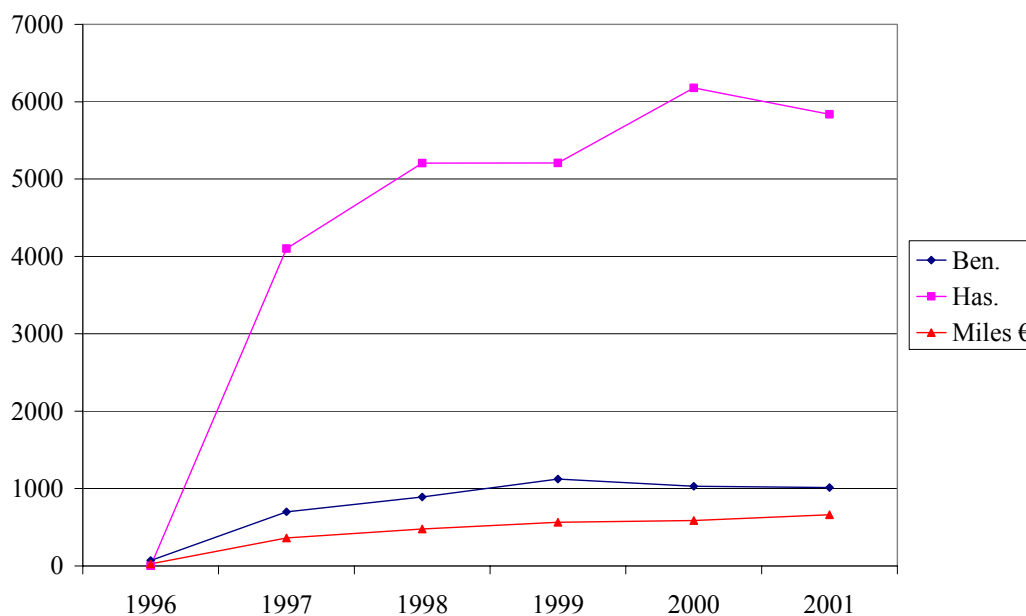
Todo isto vese confirmado pola táboa VI.4 onde vemos o reparto de fondos por beneficiario para o conxunto do período. A maiores observamos como a medida de Conservación da paisaxe na Ribeira Sacra foi a que repartiu unha menor cantidade por beneficiario debido, como viñamos dicindo, ao pequeno tamaño das explotacións. Este é un dos argumentos manexados pola administración para xustificar a non renovación da medida no seguinte período de programación.

Táboa VI.4. Distribución dos fondos e da superficie por beneficiario.

	Has ou UGM/ben	1996-2001	Total programa
		Subv/ben	Subv/ben
Protección integrada	2,6	2.531,0	3.333,6
Ribeira Sacra	0,5	833,2	934,7
Prevención da erosión en sis.pastoreo	82,5	16.693,9	18.201,6
Conservación razas autóctonas	8,2	2.440,4	2.440,4
Total	5,1	2.239,0	2.541,4

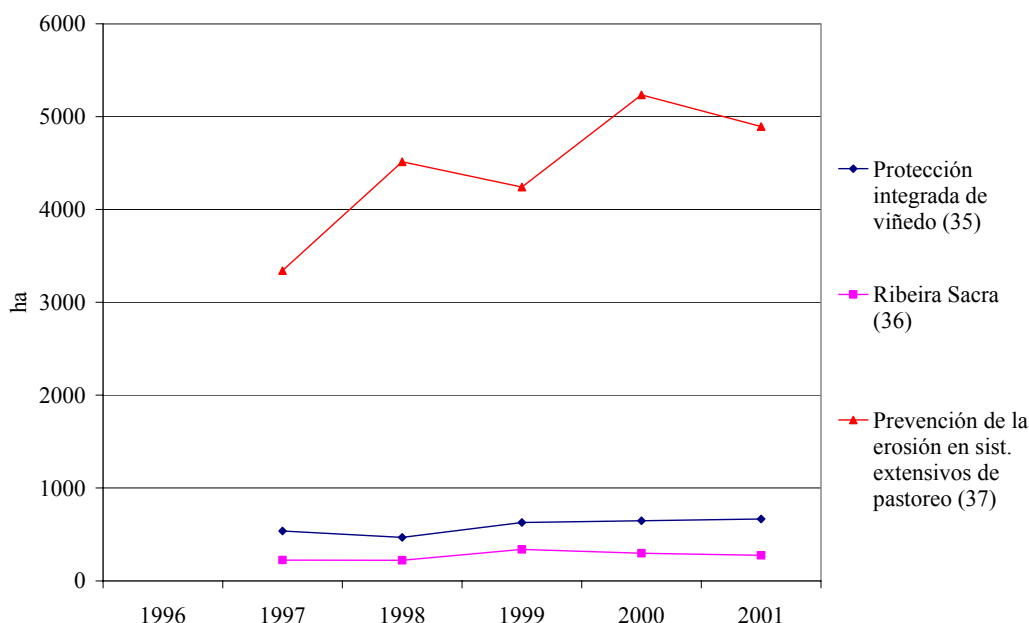
Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Política Agrolimentaria

Os gráficos VI.1 e VI. 2 refírense á evolución das medidas ao longo do primeiro período de aplicación. Vemos como a tendencia foi crecente para o conxunto dos programas especialmente na superficie acollida. O certo é que o número de beneficiarios e os fondos distribuídos presentan un incremento máis suave ao longo do período. As causas hai que buscalas medida a medida e así o segundo gráfico xa indica que a evolución da superficie está fortemente marcada pola medida de pastos extensivos.

Gráfico VI.1. Evolución dos principais indicadores da aplicación da política agroambiental en Galiza. 1993-2001.

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural

Gráfico VI.2. Evolución da superficie acollida as medidas agroambientais en Galiza. 1993-2001.



Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural

En efecto, a superficie acollida á medida de Protección integrada do viñedo e de Conservación da paisaxe na Ribeira Sacra a penas medrou ao longo deste primeiro período. Polo tanto se ben a evolución da superficie, como dixemos ven marcada pola medida de pastos, a evolución dos fondos débese fundamentalmente ao desenvolvemento, menos dinámico, do resto de medidas. Afondaremos nestas cuestións en capítulos posteriores.

A respecto da distribución provincial (táboa VI.5) neste primeiro período de programación, a provincia de Lugo resulta ser a máis beneficiada polos fondos distribuídos así como pola superficie e beneficiarios acollidos. Aínda que en Ourense se concentran máis dun terzo dos beneficiarios a superficie acollida apenas resulta ser o 10% debido a que nesta provincia a maioría dos beneficiarios o son pola medida de Conservación de razas autóctonas en perigo de extinción. De feito aquí se situarían as tres cuartas partes das UGM acollidas.

Táboa VI.5. Distribución provincial dos principais indicadores. Programa agroambiental galego 1996-1999.

Provincia	Beneficiarios	Importe	HA
A Coruña	1,7%	2,0%	1,4%
Lugo	48,3%	48,2%	79,2%
Ourense	40,2%	24,7%	10,1%
Pontevedra	9,8%	25,1%	9,3%
Galiza	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural

Finalmente, podemos situar a política agroambiental en Galiza dentro do contexto das medidas de acompañamento. A seguinte táboa (VI.6) demostra a prioridade outorgada ao programa de forestación de terras agrarias no período de programación 1993-1999. Estamos a falar para os anos 1993-1997 de 38.098 has forestadas fronte ás 7.702 acollidas ao programa agroambiental. As agroambientais apenas supuxeron o 2,2% dos pagos realizados no primeiro período de aplicación das medidas de acompañamento quedando patente a escasa repercusión deste paquete de axudas en termos macroeconómicos así como as dificultades de implantación neste primeiro período derivadas das complicacións administrativas xa citadas para o conxunto do estado pero tamén do escaso interese despertado por este tipo de medidas.

Táboa VI.6. Medidas de acompañamento en Galiza. 1996-1999

1996-1999	Cese	Agroambientais	Forestación
Nº solicitudes presentadas	11,9%	24,4%	63,7%
Nº solicitudes aprobadas	12,7%	20,9%	66,5%
Sub.aprobada	7,0%	2,1%	90,9%
Pagos realizados	18,7%	2,2%	79,1%

Fonte: elaboración propia a partires de Parlamento Galego(2000)

VI.3. O programa agroambiental galego 2002-2006

A orde do 23 de agosto de 2002 da Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural inaugura o segundo período de programación da política agroambiental en Galiza. Esta orde foi modificada posteriormente⁸⁴ afectando ás primas e aos requisitos formais de presentación de solicitudes, así como a algúns compromisos, e incorporando as sucesivas modificacións na normativa comunitaria e estatal.

No segundo período de aplicación das medidas agroambientais en Galiza prevíronse a posta en marcha de tres medidas divididas en 9 actuacións diferentes (Ver cadro VI.1). Como xa comentamos desaparece o enfoque zonal e todas elas son de aplicación no conxunto do territorio da comunidade autónoma.

⁸⁴ Orde do 1 de abril de 2003, Orde do 11 de xuño de 2004 , Orde do 15 de xuño de 2005 e Orde do 7 de xullo de 2006. Esta última Orde limita a solicitude de novos contratos ou de ampliación dos xa existentes co fin de non condicionar o novo período de programación.

Cadro VI.1. Programa agroambiental galego 2002-2006

MEDIDAS	OBXECTIVOS
1. Técnicas ambientais de racionalización no uso de produtos químicos	
a) Control integrado de tratamentos fitopatolóxicos.	Mellorar a calidade e rendemento dos cultivos Diminuír os residuos químicos en solos e alimentos Implantar a utilización de métodos biotecnolóxicos de loita contra pragas Manter a biodiversidade no medio natural
b) Producción integrada	Redución de efectos contaminantes no aire, solo e auga Adopción de tecnoloxías de produción vexetal que utilicen ao máximo os recursos e mecanismos de produción naturais Redución dos tratamentos químicos en polo menos un 30%, priorizando na loita contra pragas os métodos biolóxicos e físicos Mellora da calidade e rendementos dos cultivos
c) Agricultura ecolóxica	Promover a obtención de alimentos caracterizados pola súa calidade nutritiva, sanitaria e organoléptica, a traveso dunha xestión sustentable do medio Reducir os efectos contaminantes da actividade agraria e restrinxindo o emprego de produtos químicos de síntese Contribuír ao mantemento do capital xenético promovendo o emprego de variedades ou recursos fitoxenéticos adaptados ao medio.
2. Xestión integrada das explotacións	
d) Mellora e conservación do medio físico en zonas de prados e pastos	Conservar os ecosistemas agrarios e os seus recursos, facendo unha xestión racional dos aproveitamentos gandeiros e das actuacións de protección da cuberta. Conseguir o mellor aproveitamento de restrebas e superficies pastables con respecto ás cargas gandeiras admisibles Conservar as masas arbóreas con podas e controis fitosanitarios Respecto dunhas cargas gandeiras máximas e mínimas axeitadas a todo tipo de eco-agrosistema realizando limpeza de vexetación e outros labores adaptados ao ecosistema de acollida.
e) Redución dos efectivos de gando bovino, ovino e caprino por unidade de superficie forraxeira	Protección do solo, diminuindo a carga gandeira en praderías e pastos que sufriron un desequilibrio polo pastoreo excesivo na súa composición florística Fomentar sistemas de aproveitamento racional cunha redución efectiva da carga de polo menos un 20% da inicial.
f) Mantemento de razas autóctonas en perigo de extinción	Contribuír ao mantemento e conservación do patrimonio xenético do gando galego autóctono en perigo de extinción Axudar ao mantemento da renda das explotacións nas zonas de orixe destas razas contribuíndo a evitar o despoboamento Fomentar o aproveitamento de terras onde poidan sobrevivir unicamente razas autóctonas Contribuír á conservación do medio natural así como diminuír a incidencia dos incendios forestais ao manter limpo o mato.
g) Gandería ecolóxica (inclúe apicultura)	Fomentar a protección dos recursos naturais, auga, solos e paisaxe e a redución dos potenciais focos e niveis de contaminación a traveso dunha metodoloxía de xestión sustentable da explotación, como é a produción gandeira ecolóxica sobre superficies acollidas á agricultura ecolóxica.
h) Xestión racional de sistemas de pastoreo para a protección de flora e fauna en zonas da Rede Natura 2000	Conservación da biodiversidade da flora e da fauna en gran medida en áreas incluídas na rede Natura 2000. Fomentar unha xestión racional dos pastos coa redución efectiva da carga gandeira da explotación de orixe, conseguíndose a recuperación do solo e da súa diversidade florística.
3. Protección da paisaxe e prácticas de prevención contra incendios	
i) Compatibilización dos sistemas de pastoreo tradicionais no contorno do lobo.	Protección do lobo concedendo unha prima aos titulares das explotacións gandeiras que teñan o risco de seren atacadas polo lobo.

Fonte: Orde do 23 de agosto de 2002 en DOGA de 6 de setembro.

Neste novo programa estendeuse a medida de control integrado ao resto de cultivos vexetais e ademais establecéronse axudas para a produción integrada e para a agricultura ecolóxica, medida que no primeiro período non se puxera en marcha. Por outra banda, increméntanse as medidas dirixidas ás explotacións gandeiras manténdose a de razas en perigo

de extinción e desaparecendo a de protección da paisaxe en zonas extensivas de pastoreo que, na práctica, esténdese das zonas de monte veciñal ao conxunto de prados e pasteiros. De entre as novas destacamos a de gandería ecolóxica que inclúe a apicultura, e a de redución da cabana gandeira que xa se propuxera para o primeiro programa pero que non fora aceptada polo Ministerio en palabras dos técnicos entrevistados (Entrevista AD1). Ademais, dúas das medidas responden de algún xeito á crítica que se fixera ao anterior deseño do programa de non aproveitar as medidas agroambientais para apoiar outras medidas de política ambiental. Deste xeito, a medida i) pretende substituír ás indemnizacións por ataques de lobo nas zonas de conservación desta especie animal mentres que a medida h) fomenta unha redución substantiva da carga gandeira en zonas de protección dentro da Rede Natura 2000⁸⁵.

Táboa VI.7. Evolución dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06.

	2002	2003	2004	2005	2006
ben	161	1.679	2.592	3.400	3.376
has	5.373,66	38.252,56	78.324,50	94.949,35	96.410,58
€	309.177,83	1.842.167,78	3.567.801,95	4.556.733,39	4.452.147,60

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Consellería de Medio Rural

Neste segundo período de programación da política agroambiental na Galiza a superficie acollida a contratos agroambientais multiplícase por 15 ao respecto do período anterior, chegando a acadar en 2006 o 13,2% da SAU e o 3,7% das explotacións galegas⁸⁶ cando en 1999 a penas se chegaba ao 1% da SAU e ao 0,5% das explotacións.

A táboa VI.7 mostra unha evolución moi positiva ao longo do período tanto polo incremento experimentado polos beneficiarios como pola superficie acollida.

Táboa VI.8. Distribución provincial dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06.

Provincia	Ben.	%	Has.	%	UGM	%	Imp.	%
A Coruña	403	11,9%	13.492,73	14,0%	155	11,7%	1.827.522	12,4%
Lugo	2.316	68,6%	59.228,18	61,4%	660	49,7%	9.236.611	62,7%
Ourense	519	15,4%	19.290,46	20,0%	405	30,5%	3.031.295	20,6%
Pontevedra	138	4,1%	4.399,21	4,6%	106	8,0%	647.505	4,4%
Galiza	3.376	100,0%	96.410,58	100,0%	1.327	100,0%	14.742.933	100,0%

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Consellería de Medio Rural

Por provincias (táboa VI.8), Lugo destaca de xeito especial acollendo arredor do 60% da superficie e dos fondos, case o 70% dos beneficiarios e a metade dos efectivos gandeiros baixo contratos agroambientais. Ourense acolle o 30% das UGM e o 20% da superficie mentres que a provincia de Pontevedra a penas se viu beneficiada polo programa agroambiental neste segundo

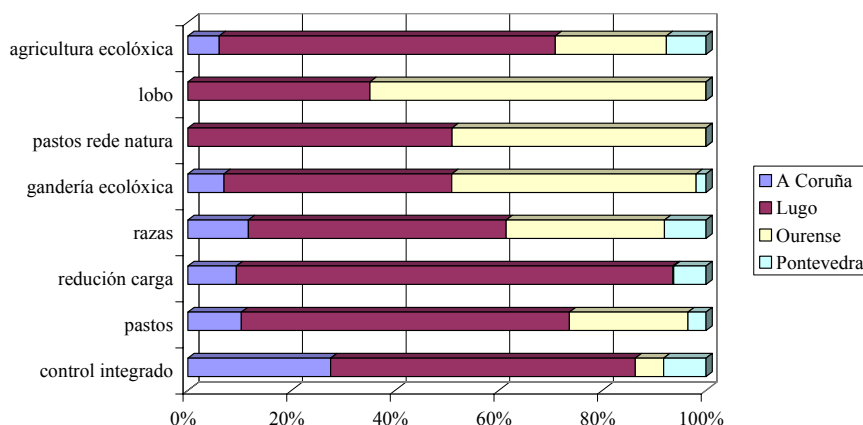
⁸⁵ Esta medida existe a nivel comunitario.

⁸⁶ Cálculos feitos sobre os datos da Enquisa de estruturas de 2005 (INE, 2005). De todos os xeitos hai que ter en conta que se poden cobrar distintas axudas agroambientais que remuneran compromisos distintos pero pola mesma superficie aínda que este non sexa o caso máis frecuente.

período de programación ao contrario que na etapa anterior onde se situaba por riba de A Coruña. Os mapas en anexo (mapas 4.3 a 4.11) permítennos ver tamén esta acusada concentración da maioría da superficie na metade oriental da comunidade autónoma (mapa 4.3 en anexo) mentres que as unidades de gando maior de razas en perigo de extinción concéntranse en concellos determinados (mapa 4.4 en anexo). Un análise por medidas daranos a chave para comprender esta distribución territorial (gráfico VI.3).

Deste xeito podemos ver como o maior peso da provincia de Lugo débese especialmente á medida de pastos (d) á cal se acolle o 54% da superficie baixo contratos agroambientais nesta provincia. As outras medidas con peso destacado na provincia (arredor do 18% da superficie cada unha) son a de Control integrado e a de Compatibilización dos sistemas de pastoreo tradicional na contorna do lobo. En Ourense, esta última medida é a que máis superficie acolle dentro da provincia (57,2%) mentres que a de pastos supón o 33% da superficie baixo contratos agroambientais. Nas provincias da Coruña e Pontevedra as medidas de pastos e de Control integrado son practicamente únicas ao acoller arredor do 90% dos beneficiarios⁸⁷ e da superficie.

Gráfico VI.3. Distribución da superficie (UGM para a medida de razas en perigo) acollida a contratos agroambientais por medidas provinciais e. 2002-06.



Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural.

Con respecto á medida de razas en perigo de extinción, observamos como Lugo toma o relevo de Ourense que era a provincia que máis efectivos acollía no período anterior. Esta situación explicábase porque a maioría de razas de vacún que se pretendían conservar mediante a medida referida eran orixinarias de concellos ourensáns. O feito de que xa non sexa así pode ter que ver con dúas razóns: a extensión da medida a outras razas neste segundo período de programación e, o propio éxito da medida de conservación de razas de vacún, que fixo que se

⁸⁷ En Pontevedra o 80% dos beneficiarios concéntranse nestas dúas medidas.

estendese a poboación das mesmas a outras zonas de pastos extensivos (Montaña lucense ou Friol e Guitiriz na provincia de Lugo). A concentración de efectivos na Mariña débese sobre todo á presenza do cabalo galego de monte.

O Gráfico VI.3 mostra a distribución provincial da superficie para cada medida, pero unha interpretación adecuada do mesmo debe facerse á luz dos datos da táboa VI.9 onde se analiza o peso de cada unha das medidas sobre o total.

Táboa VI.9. Distribución dos principais indicadores do programa agroambiental galego 2002-06 por medidas.

	Ben.2006	Has 2006	Imp.02-06	Imp. %
a) control integrado	26,9%	23,7%	3.198.994,26	21,7%
c) agricultura ecolóxica	3,6%	0,2%	189.980,44	1,3%
d) mellora medio físico pastos	56,9%	63,4%	5.915.030,22	40,1%
e) extensificación gandeira	4,7%	4,0%	2.129.196,50	14,4%
f) razas	4,9%	-	962.443,69	6,5%
g) gandería ecolóxica	2,4%	4,7%	2.258.138,45	15,3%
h) xestión pastoreo rede Natura	0,3%	0,3%	51.605,34	0,4%
i) contorna do lobo	0,3%	2,3%	37.544,43	0,3%
Total	100,0%	100,0%	14.742.933,33	100,0%

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural

Analizando a acollida das distintas medidas no conxunto da comunidade autónoma observamos que a medida b) de produción integrada non chegou a ter ningún beneficiario no conxunto do período a pesares da súa convocatoria. O retraso na publicación da normativa relativa a este tipo de produción⁸⁸ e a maior esixencia nos compromisos con respecto á medida de control integrado poderían explicar a falta de acollida desta medida.

Non todas tiveron beneficiarios dende o primeiro ano. As medidas de control integrado, extensificación gandeira e de xestión de pastos na Rede Natura tiveron que agardar ate 2003 para ver os primeiros contratos postos en marcha. Por outra banda, as medidas de menor repercusión, (h) e (i), son medidas destinadas a zonas moi específicas, de aí en parte o seu escaso peso. De feito (gráfico VI.3) concéntranse unicamente nas provincias de Lugo e Ourense, sendo esta última onde a medida do lobo acolle unha maior superficie (24.353 has). De todos os xeitos as 251 has acollidas á medida de xestión racional de sistemas de pastoreo en zonas da Rede Natura (h) semellan abondo escasas tendo en conta que só nas serras de Ancares e Courel existen arredor de 115.000 has protexidas ao abeiro da citada rede. Ben certo é que non toda a

⁸⁸ En Galiza, a Produción Integrada está regulada polo Decreto 68/2004 do 11 de marzo (DOG 64 01/04/04) sobre a Produción Integrada e a súa indicación nos produtos agrarios. Posteriormente as directrices alí establecidas desenvóléronse na Orde do 30 de maio (DOG 117 20/06/05), e nos Regulamentos Técnicos específicos dos diferentes cultivos. Polo tanto a normativa aplicable chegou practicamente no remate do período de programación.

superficie é susceptible de aproveitamento pastoral⁸⁹ pero aínda así esta medida é evidente que acadou un escaso desenvolvemento.

Destacan as medidas de Control integrado e de Mellora do medio físico en prados e pastos como as que mellor acollida tiveron tanto en número de beneficiarios e superficie como en fondos distribuídos. Por exemplo, a medida de pastos chegou a cubrir en 2006 o 11% da superficie dedicada a pastos en Galiza. Non obstante, estas medidas non son, nin de lonxe, ás que lles corresponde unha maior prima por unidade de superficie (táboa VI.10). Polo tanto debemos considerar outros factores diferentes da contía das primas para explicar o maior ou menor éxito relativo de cada unha das medidas. Por exemplo, un factor decisivo no impacto territorial da medida de Control integrado é que puido ser aplicada a praderías⁹⁰. Ademais tivo unha mellor acollida que a de Agricultura ecolóxica, simplemente porque os compromisos esixidos requiren un menor esforzo de adaptación que os do resto de medidas. No viñado, ademais, trátase da continuidade dunha medida que existía no período anterior. Algo similar poderíamos dicir das medidas de Mellora do medio físico en pastos (onde os esforzos esixidos coinciden en parte coas prácticas tradicionais) con respecto ás de extensificación gandeira e de gandería ecolóxica, de menor impacto, no que se refire ás explotacións de vacún. Estas últimas existen cargas gandeiras baixas que en certas zonas só poderían conseguirse reducindo os efectivos por falta de base territorial, e no caso da Gandería ecolóxica, os compromisos comportan cambios produtivos importantes.

Cabe sinalar a escasa repercusión da medidas de agricultura ecolóxica que alcanzou ao 31% dos produtores inscritos no CRAEGA en 2006 pero tan só ao 2% da superficie inscrita. Unha posible explicación deste escaso impacto reside no feito de que dentro da superficie inscrita como de agricultura ecolóxica un 83% son prados, pasteiros e forraxes e outro 10% é recolección silvestre, mentres que os pagos agroambientais só se estableceron para cultivos herbáceos, froiteiras, horta e viña. Reducindo o impacto da medida á superficie elixible atopamos que o 36% desta superficie estaría acollida en 2006 á medida agroambiental

Da táboa VI.10 tamén se desprendería a conclusión de que as explotacións beneficiadas polas distintas medidas agroambientais teñen un tamaño moi superior á media das explotacións galegas (8 has) coa excepción da medida de agricultura ecolóxica. Na maioría dos casos esta elevada ratio de superficie por beneficiario débese á que se inclúe superficie de monte (pasteiros), en moitos casos dispoñible para o beneficiario a traveso dos montes veciñais en man

⁸⁹ Non dispoñemos de datos sobre superficie de pastoreo na Rede Natura 2000.

⁹⁰ A idea era impulsar o control integrado en forraxes para facilitar a existencia dunha medida de produción integrada e ecolóxica gandeira (Entrevista AD2). Finalmente só foi adiante a medida de gandería ecolóxica que inclúe entre os compromisos do programa pertencer a unha agrupación de tratamentos integrados ou dispoñer de asesoramento técnico. Ademais, nas medidas específicas para apicultura ecolóxica esíxese manter máis de 50 enxames situados en áreas de cultivos de agricultura ecolóxica, vexetación silvestre ou cultivos acollidos a medidas agroambientais.

común. As propias comunidades de montes poden ser as beneficiarias directas das axudas. No caso da medida de control integrado, a elevada superficie media por beneficiario débese tamén ao requisito de posuír un mínimo de superficie en coto redondo (4 has).

Táboa VI.10. Importes medios por medidas en 2006.

	€/ha ou UGM (*)	€/ben.	has/ben
a) control integrado	48,0	1.225,3	25,5
c) agricultura ecolóxica	166,0	264,2	1,6
d) mellora medio físico pastos	28,2	910,3	32,3
e) extensificación gandeira	206,4	5.094,8	24,7
g) gandería ecolóxica	121,5	6.949,0	57,2
f) razas	120,2	960,6	8,0 (**)
h) xestión pastoreo rede Natura	47,5	1.326,2	27,9
i) contorna do lobo	4,5	1.132,6	249,8
Total	46,2	1.318,8	28,6

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Consellería de Medio Rural

(*) Todas as primas son por unidade de superficie a excepción da de razas autóctonas que é por UGM. (**) UGM/beneficiario.

Ao igual que para o período anterior podemos comparar as distintas medidas englobadas dentro do paquete de medidas de acompañamento para avaliar a prioridade dada á política agroambiental (táboa VI.11).

Táboa VI.11. Transferencias do FEOGA-garantía a programas de desenvolvemento rural. Galiza 2002-2006

Xubilación anticipada	40,9%
Zonas desfavorecidas	28,1%
Medidas agroambientais	6,5%
Silvicultura e repoboación forestal	24,5%
Total Fondos Desenvolvemento rural	100,0%

Fonte: Elaboración propia a partir de FEGA (Varios anos).

De novo as medidas agroambientais sitúanse á cola dos pagos a pesares do crecemento do seu peso dentro do total. Neste caso as medidas de forestación teñen deixado de seren as prioritarias, sendo o paquete de cese anticipado o que tivo un maior peso. Esta distribución contrasta coa distribución do gasto a nivel estatal onde as medidas agroambientais tiveron unha maior importancia relativa.

Táboa VI.12. Distribución dos pagos realizados ao abeiro das medidas de acompañamento. España 2000-2006

España	Gasto total	Achega U.E.
Cese anticipado	13,6%	12,8%
Zonas desfavorecidas	19,3%	19,8%
Agroambientais	38,3%	39,0%
Forestación	28,7%	28,4%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboración propia a partir de MAPA (2001 a 2007).

En resumo, o primeiro período de aplicación das medidas agroambientais en Galiza caracterízase por un alcance ridículo en termos globais, unha posta en marcha irregular segundo as medidas e unha falta absoluta de prioridade na axenda política a xulgar pola catividade dos fondos destinados e en comparación coas medidas de forestación de terras agrarias. Destacan dúas medidas, a de paisaxe en montes veciñais polos fondos distribuídos e a superficie acollida, e a de razas en perigo de extinción pola superación das previsións iniciais en canto ás UGM e aos fondos. As catro medidas céntranse, na práctica, fundamentalmente en dous sectores produtivos de gran importancia para Galiza: a gandería de carne e o viño, e súmanse a outras iniciativas de política agraria iniciadas con anterioridade como veremos en capítulos posteriores.

O segundo período de aplicación caracterízase por un incremento de medidas a poñer en marcha, un aumento non significativo dos fondos destinados que non se traduce nun cambio de prioridades na axenda política pero tamén por un incremento notable da superficie acollida a contratos agroambientais. Isto último debido ao programa de mellora do medio físico en pastos.

En ámbolos dous períodos semella que as medidas de máis éxito son aquelas onde as transformacións a facer nos métodos produtivos son mínimas en comparación coa compensación percibida.

Por outra banda, as medidas destinadas a acompañar outras políticas ambientais como as de pastos na Rede Natura e a de compatibilización dos pastos na contorna do lobo, a penas tiveron desenvolvemento significativo.

Finalmente a distribución territorial das medidas (mapas 4.3 a 4.11 en Anexo) revela o seu maior impacto na franxa oriental da comunidade autónoma (provincias de Lugo e Ourense) que coincide con zonas de montaña principalmente onde a actividade gandeira é preponderante aínda que con baixas produtividades (mapa 4.12 en Anexo), onde existe unha maior presenza de prados e pasteiros (40% deles están na provincia de Lugo) e onde a poboación está en clara diminución.

***VII. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DA PAISAXE
E PREVENCIÓN DA EROSIÓN EN SISTEMAS
EXTENSIVOS DE PASTOREO***

VII.1. Introducción.

A medida de Conservación da paisaxe e prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo está dirixida aos Montes Veciñais en Man Común (m.v.m.c.). Esta figura áchase xuridicamente regulada pola Lei 13/1989 e polo seu regulamento establecido no Decreto 260/1992. Trátase dunha forma de propiedade colectiva que ten un elevado peso sobre a totalidade do territorio do país posto que estas superficies constitúen o 22,8% da superficie total galega⁹¹. Antano soporte fundamental do sistema agrario tradicional e sostén da cabana gandeira (Balboa López, 1990; Bouhier, 1979) esta superficie presenta hoxe un alto grado de abandono que resulta ser unha das causas da proliferación de incendios forestais. Na superficie utilizada compiten na actualidade os usos gandeiros e forestais.

Os potenciais beneficiarios son polo tanto territorios de alta montaña con elevados problemas de desertización humana, envellecemento⁹², ausencia de renovación demográfica, deficiencias de infraestruturas, marxinalidade económica e social etc. Os problemas ambientais destas zonas derívanse precisamente das deficiencias apuntadas. Como dixemos antes, os incendios son o problema ambiental máis grave tanto pola superficie queimada como pola repetición deste fenómeno verán tras verán co que se agravan os fenómenos de erosión, perda de biodiversidade e perda de fertilidade do solo que levan aparellados, especialmente en área en pendente

VII.2. Descrición da medida.

Os obxectivos da medida tal e como se redactaron na Orde de 4 de setembro de 1996 eran:

- “manter os pasteiros de montaña de uso comunal que tradicionalmente foron pastoreados polo gando vacún, ovino ou cabalar, co fin de controlar a vexetación arbustiva, contribuír ao equilibrio ecolóxico da flora e fauna autóctonas e ao emprego de razas autóctonas axeitadas a este sistema de pastoreo,
- revalorizar a paisaxe da contorna destas zonas e permitir o sostemento dunha poboación rural en constante abandono e finalmente,

⁹¹ Existen importantes diferenzas provinciais que van dende o 5,6% da superficie da provincia de A Coruña, a que menor presenza de m.v.m.c. presenta, ate o 38,7% e 30% de Ourense e Pontevedra respectivamente.

⁹² A media de idade dos titulares de explotacións bovinas nos concellos acollidos ao medida é de 53 anos.

- prever os incendios e a erosión producida pola desaparición da cuberta vexetal nas zonas de ladeira”.

Os requisitos que as comunidades de montes debían cumprir para poder ser beneficiarias destas axudas son os seguintes:

1) Dispor dunha superficie de pastos de uso comunal, cercada perimetralmente na súa totalidade e que poderá comprender: a) superficie de pasto cun aproveitamento adicional para sega e conservación de alimentos para inverno, cercada perimetralmente que non supere o 50% do terreo incluído na medida; b) superficie de pasto cun control por sega mecánica dos rexeitos e rebrotes de mato; c) superficie cun control da vexetación unicamente mediante pastoreo que non supere o 80% do terreo. Non se poderá incluír na medida a superficie de monte con mato no que este cubra máis do 70% da superficie do terreo.

2) Realizar un programa de conservación, manexo, aproveitamento e pastoreo para cada tipo de superficie antes citado por un período mínimo de cinco anos aprobado pola administración.

3) Manter unha carga gandeira maior de 0,3 UGM/ha e menor de 1,5 UGM/ha.

As axudas por hectárea serían de 15.000 ptas./ha (90,15 €/ha) para superficies de alimentos conservados, 10.000 ptas./ha (60,1 €/ha) para superficies con control de sega mecánica, e 3.000 ptas./ha (18 €/ha) para superficies con control por pastoreo.

VII.3. Alcance e acollida da medida.

A táboa VII.1 presenta os principais resultados agregados do alcance da medida. Como vemos o número de montes quedou practicamente definido dende o primeiro ano aínda que houbo incorporacións novas en 1998 e 1999 de montes que en principio deberían finalizar o seu compromiso entre 2002 e 2003. Por elo pensamos que debe haber algún erro no número de montes dos que temos datos para 2001. Aínda así cóstanos que polo menos dous montes se deron de baixa ao longo do período rompendo así o compromiso de cinco anos ao que os obriga o programa agroambiental.

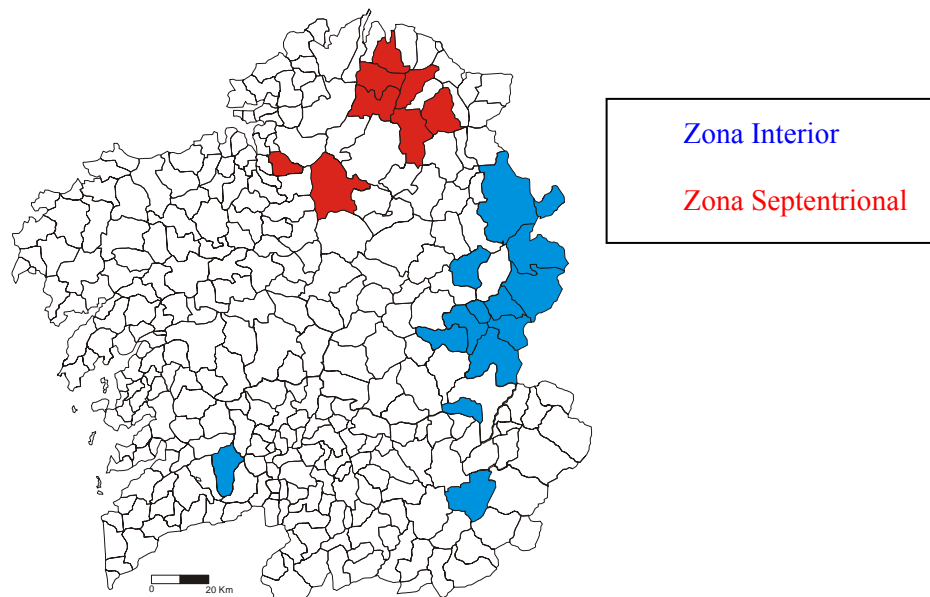
Táboa VII.1. Principais resultados da medida de Conservación da Paisaxe.

	1997	1998	1999	2000	2001
Subvención aprobada (€)	193.399,13	216.299,14	224.669,79	228.492,26	205.547,08
Nº montes	55	62	64	64	52
Sup. Acollida (ha)	4268,68	5117	5266,94	5277,47	4893,16
Subvención por ha	45,3	42,3	42,7	43,3	42,0
Sub. /monte	3516,3	3488,7	3510,5	3570,2	3952,8

Fonte: Elaboración propia a partir de datos cedidos polo ILGGA (actual FOGGA), pola Consellería de Política Agroalimentaria e do traballo de campo.

Observamos que a subvención por ha é escasa se a comparamos coa media europea (99 €/ha) ou española (82 €/ha) e que mesmo descende en media nestes catro anos. Isto débese á incorporación de novas superficies do tipo c), o menos subvencionado.

Mapa VII.1. Concellos onde se atopan os beneficiarios da medida de Conservación da Paisaxe en Sistemas Extensivos de Pastoreo.



Fonte: elaboración propia a partires de datos do ILGGA (actual FOGGA).

A práctica totalidade dos montes sitúanse na provincia de Lugo, en concreto nas Serras de Ancares e Courel e nas montañas do norte da provincia. A razón está en que son as zonas onde previamente tivo maior implantación o programa de “Ordenación de pastos fóra de cuberta en m.v.m.c.” iniciado en 1984 e rematado en 1991 ao que seguiu a medida de “Mellora e ordenación de superficies incultas e infrautilizadas”⁹³ dende 1994. En grande medida, esta circunstancia vai explicar algúns dos resultados obtidos no traballo de campo. Ademais a orientación gandeira da provincia favorecía este uso, xa que as explotacións dependen máis da ampliación da súa base produtiva e dedicar o comunal para estes usos mellora os seus rendementos. Pero existe unha última razón para este desequilibrio que se atopa na menor familiarización da administración ou dos técnicos das demais provincias coa xestión de pastos e con esta medida. A presenza na delegación de Lugo de traballadores da antiga oficina de “Desenvolvemento Gandeiro” fraguou este interese primeiro pola implantación de pastos e despois pola protección dos mesmos a través da medida agroambiental. Este feito constitúe un exemplo de cómo a existencia de tradicións administrativas previas condiciona a implantación das novas políticas, neste caso, orientando o uso das mesmas.

⁹³ O 47,5% das superficies acoillidas a este último programa atopábanse na provincia de Lugo así como o 73,4% dos montes.

Táboa VII.2. Impacto da medida de Conservación da Paisaxe sobre os montes veciñais en man común por provincias. Datos referidos ao ano 2000.

Provincia	Nº Total MVMC	Superficie total MVMC (has)	% nº beneficiarios /Total m.v.m.c.	% Sup. beneficiarios/Total
A Coruña	239	44.263	0,42%	0,17%
Lugo	904	21.3228	6,64%	2,28%
Ourense	1.052	281.296	0,10%	0,09%
Pontevedra	640	134.895	0,31%	0,07%
Total Galiza	2.835	673.681	2,26%	0,78%

Fonte: elaboración propia a partir de Base de datos IDEGA-MVMC e datos proporcionados polo ILLGA (actual FOGGA).

A última columna da táboa VII.2 debe mirarse con precaución xa que estamos estimando a superficie subvencionada sobre o total de superficie en man común. Para analizar o impacto real deberíamos ver o peso da superficie acollida sobre o a superficie total subvencionable no conxunto dos m.v.m.c., dato que descoñecemos. Aínda así, debemos concluír que o impacto territorial da medida foi escaso no período analizado mesmo se, como veremos máis adiante, o impacto nas comunidades de montes acollidas foi positivo.

Unha idea máis aproximada do impacto pode dárnola a comparación entre o programa de “Mellora e ordenación de superficies incultas e infrautilizadas”, antecedente na práctica da que nos ocupa, e a medida agroambiental. Esta última cubre o 65,3% dos montes acollidos ao primeiro programa citado e o 70% da superficie. Se ben é certo que non tódalas superficies acollidas á medida agroambiental estiveron antes no programa de pastos, podemos supoñer que son a grande maioría a xulgar polos resultados do traballo de campo.

VII.4. Resultados do traballo de campo.

Para o estudo dos beneficiarios da medida elaboramos unha enquisa que nos permitise caracterizar socioeconómicamente os montes acollidos e que, ao mesmo tempo, puidese mostrar as actitudes dos comuneiros fronte á conservación do pasteiro e a conseguinte preservación da paisaxe. Entrevistamos 30 casos que supoñen unha representación do 47% dos montes acollidos no ano 2000. Os informantes elixidos foron os presidentes das comunidades de montes. Estes ofrecían a vantaxe de estar familiarizados coa tramitación das solicitudes e coa marcha da medida e de coñecer a situación da maioría dos comuneiros para cada monte. Os casos analizados distribuímos en dúas zonas en función da zona xeográfica onde se situaban. Na que denominamos zona interior da comunidade están situados 21 montes e comprende a montaña oriental da provincia de Lugo e os montes situados en Ourense e Pontevedra. Na zona setentrional

que comprende a mariña lucense e o norte da provincia de A Coruña estudamos 9 casos. As entrevistas fixéronse ao longo do inverno de 2002-03.

VII.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.

Os montes do estudo teñen unha superficie media de 582,9 has e unha superficie media subvencionada de 111,7 has. O nº medio de comuneiros é de 16,5 e o grado de utilización medio do monte por parte dos comuneiros sitúase no 77,6%. Debemos aclarar que ten dereito a ser comuneiro toda aquela persoa residente na parroquia a onde pertence o monte, aínda que non se beneficie do mesmo. Este grado de utilización varía lixeiramente segundo a zona. Por exemplo, na zona setentrional onde os montes son maiores e teñen un número medio de comuneiros máis elevado (36,9) o grado de utilización é tamén maior.

Táboa VII.3. Caracterización dos montes do estudio: Superficies

	Nº	Superficie Media	Superf. Media Subvencionada	Grado utilización do monte
Zona Interior	21	356	19,06	73,4%
Zona Setentrional	9	1.097,3	303,1	86,9%
Total Beneficiarios	30	582,9	111,7 has	77,6%

Fonte: elaboración propia

Todos os montes da mostra teñen como dedicación principal a gandería, na súa maioría vacún aínda que catro manteñen unicamente ovellas e están situados no interior. Na zona setentrional dos nove montes existentes na nosa mostra, oito manteñen cabalos ademais do gando vacún e dous vacas, cabalos e ovellas. Cabe dicir que esta é unha zona onde tradicionalmente se mantiña este tipo de gando no monte en pastoreo libre. Ademais, todos os montes da mostra excepto dous manteñen tamén plantacións forestais. Nos montes da zona setentrional, tres combinan os usos gandeiro e forestal coa existencia de parques eólicos, ademais de un cuarto que tamén conta con parque eólico pero non ten plantación forestal. No interior non se teñen instalado este tipo de parques e tan só un monte declara combinar os usos gandeiro e forestal co labradío.

Táboa VII.4. Caracterización dos montes do estudio: Usos do monte.

	Uso forestal	Vacún	Cabras e ovellas	Cabalos	Parques Eólicos	Labradío
Zona Interior	20	17	4	0	0	1
Zona Setentrional	8	9	2	8	4	0
Total Beneficiarios	28	26	6	8	4	1

Fonte: elaboración propia

Ademais comprobamos que a totalidade dos montes do estudio fixeron transformación de pastos ben antes da medida agroambiental ou ben simultaneamente (13,4%) ao abeiro da medida de transformación de pastos (Mellora e ordenación de

superficies incultas) en zonas fóra de cuberta comentada máis arriba. Isto explica a confusión que se rexistra entre os dous programas por parte dos beneficiarios.

A respecto da idade dos comuneiros a estrutura media non difire significativamente entre a zona setentrional e a interior. Trátase dunha poboación nova xa que o 22,3% ten menos de 40 anos e tan só o 13,6% ten máis de 65 anos⁹⁴. Aínda así só 10 montes non contan con xubilados entre os comuneiros, habendo unha maior proporción dos mesmos na zona setentrional.

Por outra banda e quizais pola xuventude apuntada só o 33,3% dos comuneiros terían sucesor tal e como declaran os presidentes de montes entrevistados. Ademais a maioría viven na explotación mesmo se, en moitos, casos manteñen outras actividades profesionais paralelas á agricultura. Só en 7 montes a actividade principal de tódolos comuneiros era a agricultura: dous na zona setentrional e o resto no interior. É tamén na zona setentrional onde se dá un maior grado de pluriactividade.

Táboa VII.5. Caracterización dos montes do estudo: Estrutura de idades.

	<40	41-55	56-65	>65
Zona Interior	22,6%	48,0%	18,6%	10,8%
Zona Setentrional	21,5%	46,7%	46,7%	20,3%
Total Beneficiarios	22,3%	47,6%	16,5%	13,6%

Fonte: elaboración propia

Táboa VII.6. Actividade principal da maioría dos comuneiros.

	Agricultura	Industria	Servizos	Agricultura +Xubilados	Xubilados +servizos	Xubilados
Interior	52%	5%	14%	19%	0%	10%
Setentrional	56%	11%	0%	11%	22%	0%
Total	53%	7%	10%	17%	7%	7%

Fonte: elaboración propia

VII.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.

Con respecto ao desenvolvemento da medida de conservación da paisaxe, queríamos comprobar que efectivamente os beneficiarios eran conscientes de por qué se lles daba a axuda. Efectivamente só o 46,6% dos entrevistados demostraron coñecer a motivación (táboa VII.7). A confusión é fácil se pensamos que se trata de unha medida superposta sobre outro programa de finalidade última diferente pero de medios similares: a conservación e mantemento do pasteiro. Ademais, o feito de que a medida agroambiental permita utilizar adubos non nitroxenados, fixo que en moitos destes montes utilizasen a axuda para abonar cando antes non o facían. Así algúns identifican a axuda da medida como “os cartos do mineral”.

⁹⁴ Lembremos que para o conxunto dos activos agrarios galegos os maiores de 65 representan o 31,1%.

Táboa VII.7. Desenvolvemento da medida de Conservación da Paisaxe.

	Coñecen o obxectivo da axuda	Consciencia dos compromisos ambientais	Consideran suficiente a información	Atoparon dificultades na tramitación
Peso sobre o total	46,6%	50%	86,6%	6,6%

Fonte: elaboración propia

Do mesmo xeito, detectamos que o 50% dos entrevistados non eran conscientes dos compromisos aos que lles obrigaba o programa. Isto non quere dicir que os incumpran posto que a maioría declarou seguir as instrucións do técnico. A pesares diso o 86,6% declara recibir suficiente información e só 3 entrevistados declaran ter dificultades co cumprimento dos compromisos derivadas nun caso do tipo de fertilizante, noutro da necesidade de cercar (que é un compromiso da medida de transformación de pastos) e no terceiro da necesidade de manter maior superficie para a sega.

Táboa VII.8. Motivacións para integrarse na medida de Conservación da Paisaxe

	Recomendación do técnico da consellería (1)	Motivacións económicas (2)	Motivacións ambientais (3)	(1)+(2)	(2)+(3)
Nº montes	5	8	1	12	4

Fonte: elaboración propia

Todos coñeceron a existencia da medida a través do técnico da consellería que lles visitou (táboa VII.8) coa excepción de un monte que declara se informou na organización profesional á que pertence. Só 2 montes atoparon dificultades na tramitación das axudas relacionados coa distancia para presentar as solicitudes e obter a documentación requirida. A maiores un presidente comentounos dificultades para convencer ao resto de comuneiros que non teñen vacas de manter o pasteiro.

Táboa VII.9. Continuación na medida de Conservación da Paisaxe.

	Continúan no medida nos próximos anos	Sen a axuda abandonarían o pasteiro	Sen a axuda continuarían con dificultades
Nº montes	28	6	8

Fonte: elaboración propia

Con respecto á motivación que lles levou a integrarse no programa agroambiental a gran maioría reconece que foi ou ben por recomendación do técnico (táboa VII.8) ou ben por motivos económicos, ou ben por ámbalas dúas cousas. As motivacións de tipo ambiental como a prevención dos incendios ou a conservación da paisaxe aparecen tan só en 5 casos aínda que ligadas a motivacións económicas en 4 do mesmos.

Finalmente a maioría manifestaron a intención de continuar no programa para os seguintes 5 anos e unicamente 6 declararon que abandonarían o pasteiro sen a axuda (táboa VII.9). Aínda así, 8 atoparon que non tiñan máis remedio que manter o pasteiro se querían seguir vivindo do gando. Sen a axuda atoparían máis dificultades especialmente

para abonar, é dicir, fertilizarían menos e finalmente 1 faría menos sega. Só un monte pensa abandonar a explotación do gando no futuro.

Táboa VII.10. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.

	Axuda /monte/ano	Axuda/ha/ano
Zona Interior	1.548,7	68,2
Zona Setentrional	10.396,8	44,6
Total Beneficiarios	4.135,0	61,9

(*) Só medida de Conservación da paisaxe e prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo.

Fonte: elaboración propia.

A axuda media por monte e ano (táboa VII.10) para os 30 montes da mostra é de 4.135 euros a axuda media por ha de 61,9 euros/ha/ano, máis alta que a media da medida que lembramos era de 42,3 €/ha. Neste caso existe unha forte diferenza entre zona setentrional e interior sendo inferior a axuda media na zona setentrional debido ao tipo de superficies coas que contan (mato). A maioría dos entrevistados declara que as axudas incrementaron a rendibilidade do monte pero a metade considera que son insuficientes. Uns consideran que deberían cubrir a fertilización e outros quéixanse de que non chega nin para costear a metade do mantemento do pasteiro. Só 2 declararon que as axudas lles parecían insuficientes en relación ao valor social e ambiental do monte.

VII.4.3. Cambios inducidos pola medida.

Outro dos obxectivos da enquisa era poder detectar os cambios inducidos pola medida no manexo do pasteiro. Non é estraño que os entrevistados non sinalen grandes cambios en canto a organización do traballo, cantidade de traballo ou gastos, xa que as prácticas que mantiñan xa eran, na maioría, compatibles coa medida agroambiental. Con respecto ao cercado, ao ser este un requisito do programa de transformación de pastos todos o cumprían. Só un 10% dos entrevistados declara que mellorou o mantemento do mesmo.

Táboa VII.11. Cambios inducidos pola medida no manexo do pasteiro

	Cambio no tipo de fertilización	Diminución fertilización	Incremento fertilización	Mellora mantemento cercado
Peso no total	20%	3%	17%	10%

Fonte: elaboración propia

En principio, e en relación aos datos que presentamos na táboa VII.11, parece un contrasentido que cunha axuda agroambiental se incremente o uso de adubos, non obstante a fertilización é necesaria nestas zonas de solos pobres (a alternativa era non adubar en absoluto) e o que se controla é o tipo de adubo utilizado. A mellora da fertilización permite o incremento da produtividade en zonas onde é moi baixa e isto contribúe a mellorar os resultados económicos das explotacións.

Debemos mencionar como unha innovación importante para moitas comunidades de montes o cambio no manexo do gando que supuxo a adhesión ao programa anterior de implantación de pastos e que o programa agroambiental contribúe a consolidar. Pásase de manter o gando nas cortes no inverno e só pastorealo no verán e na primavera⁹⁵ a mantelo no pasteiro todo o ano. Isto permite unha importante economía de traballo que contribúe á mellora das condicións de vida dos comuneiros, ademais do aforro de custos en alimentación que implica o mantemento do gando en extensivo.

VII.4.4. Sensibilización ambiental

Táboa VII.12. Preferencia dos beneficiarios no uso do monte.

	Pastos + arborado	Pastos	Uso Forestal	Arborado natural	Forestal + arborado nat.	Outros	Ns/nc
Nº montes	12	10	1	1	1	3	2
%	40%	33,3%	3,3%	3,3%	3,3%	10%	6,7%

Fonte: elaboración propia

Preguntamos sobre que uso lle darían ao monte se non existisen limitacións administrativas nin axudas (táboa VII.12). Con elo pretendíamos indagar na valoración que os beneficiarios facían do uso actual do monte. O 73,6% responderon usos relacionados coa gandería. En concreto, no 40% dos casos a resposta foi pastos con arborado (que é o uso actual na maioría dos montes), só un 33% respondeu gandería unicamente e só un 9,9% dos casos manifestou que preferiría un uso forestal, arborado natural, ou ámbolos dous.

Tamén preguntamos que lles parecería se a administración lles pagase por manter a paisaxe pero a cambio de que non producisen. A resposta foi maioritariamente que non lle atopaban lóxica a deixar de producir. Un 26,7% respondeu que sería mellor complementar unha axuda dese tipo coa produción, mentres que a un 10% lles parecería moito mellor e outro 10% manifestou que xa mantiñan a paisaxe e o ambiente e boas condicións mantendo o gando e producindo.

VII.5. Conclusións.

VII.5.1. Efectos socioeconómicos

A escasa provisión de fondos para esta medida (200 millóns das antigas pesetas é dicir, 1,2 millóns de €) xa deixaba ver ao inicio do mesmo que a súa repercusión neste primeiro período de aplicación non ía ser moi importante. En efecto, a subvención media

⁹⁵ Este era o manexo tradicional do gando domestico que non do chamado bravo (vacas e cabalos) que pastaban libremente no monte durante longos períodos de tempo (Balboa López, 1990)

por ha é pequena⁹⁶ e o número de montes e superficie acollidos son escasos en comparación co total existente na comunidade autónoma galega. Aínda así, e sendo conscientes de que a medida de transformación de pastos non tivo un impacto territorial elevado, a acollida da medida agroambiental pode ser cualificada como éxito se o medimos en relación aos montes que estiveran anteriormente acollidos ás devanditas medidas. Ademais a gran maioría decide continuar no programa para os seguintes cinco anos.

O traballo de campo ofrece luces e sombras na valoración final. O feito de que non se introduciran cambios significativos no manexo con algunha excepción, indica que foi unha medida que serve especialmente para manter a externalidade positiva que supón o mantemento dos pasteiros e da poboación nestas áreas. Nestas zonas marxinais, onde existen suficientes incentivos para abandonar (deficiencia de infraestruturas, falta de outras oportunidades de traballo á marxe da agricultura, dureza das condicións de vida, etc.. Ver mapa 4.12 en Anexo) de non existir apoios como a axuda agroambiental e outras primas á gandería, é probable que moitos desistisen de manter a explotación e emigrasen a medio prazo⁹⁷. De feito, moitos xa só manteñen o gando como actividade secundaria que compatibilizan con outros traballos nos núcleos urbanos. Isto é posible grazas ao manexo que se fai do gando que permanece no monte todo o ano. A axuda para o mantemento do pasteiro lles permite ter un incentivo para continuar vivindo na zona. Ademais, nas zonas de montaña a extensificación reduce o traballo e a medida resulta un elemento dinamizador das comunidades rurais valorizando o monte así como o traballo en común⁹⁸ (o gando é da comunidade e para a implantación dos pastos os veciños aportan traballo).

Outros beneficios a ter en conta dende o punto de vista produtivo son que a ampliación da base produtiva das explotacións permite ter uns custos baixos, especialmente no caso da introdución de cabras, ademais de acceder á política de primas, o cal supón un incremento importante dos ingresos por familia.

VII.5.2. Efectos ambientais

Un dos principais beneficios ambientais procede do programa de Ordenación de pastos en superficies fóra de cuberta que é o antecedente da medida de Conservación da

⁹⁶ O 61% da media europea e o 75% da media española.

⁹⁷ Hai que ter en conta que segundo Sineiro et al. (2003) o 49,2% das explotacións de bovino galegas non son viables economicamente aínda que si contan con sucesor a medio prazo. Esa mesma análise feita para tres concellos da montaña de Lugo onde están situados parte das superficies por nós estudadas (Cervantes, As Nogais e Pedrafitas) ofrece unha porcentaxe do 63,8%.

⁹⁸ Entrevista AD3

paisaxe. Esta práctica substitúe as antigas queimas para conseguir pasto e permite actuar contra os incendios forestais. En opinión dos técnicos⁹⁹ esta medida ten contribuído á redución da carga gandeira, especialmente no norte da provincia de Lugo onde o grado de intensificación era maior.

A práctica agroambiental que atopa máis resistencia é a limitación de fertilizantes, especialmente de nitróxeno aínda que o grado de cumprimento é bo segundo teñen declarado os técnicos da medida.

Na outra cara da moeda a medida non contribuíu a crear conciencia do valor ambiental da paisaxe dende o momento en que os beneficiarios non son conscientes de porqué se lles dá esa axuda. A confusión co medida de implantación de pastos é total. O pasteiro é valorado sobre todo pola súa función produtiva, non obstante apreciamos unha tendencia conservadora en canto á preferencia pola paisaxe existente combinando usos forestais, pastos e arborado natural.

Queremos resaltar que, neste caso, produción e coidado do contorno van xunguidos. De cesar a produción a paisaxe de pastos desaparecería e podería ser substituída por repoboacións monoespecíficas ou abandonaríanse co conseguinte risco de incendio, perda de fertilidade do solo e erosión dos terreos ante o abandono por parte dos veciños. O mantemento do gando en extensivo no monte contribúe a diminuír este risco e a valorizar o mesmo.

O dito sitúanos dentro do contexto comunitario xa que nos estados da Unión con agriculturas menos desenvolvidas aplícanse medidas tendentes a evitar o abandono das terras agrícolas asegurando a supervivencia de prácticas agrarias tradicionais positivas para a conservación do ambiente pero tamén tendentes a asegurar a supervivencia de determinados sectores produtivos. En España, Francia, Portugal e tamén nalgúns rexións alemáns (Buller et al., 2000; Rodrigo, 2003) o concepto de extensificación interpretouse no sentido de manter os sistemas extensivos tradicionais de pastoreo. A orientación que o programa galego adopta con esta medida non é, polo tanto, singular senón común ás rexións de agricultura marxinal dentro da U.E.

⁹⁹ Entrevista AD3.

***VIII. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DE RAZAS
AUTÓCTONAS EN PERIGO DE EXTINCIÓN***

VIII.1. Introducción.

Segundo a FAO, recentes estudos suxiren que o 30% das razas autóctonas de animais domésticos do mundo están en perigo de extinción e non son suficientemente aproveitadas. Estas razas posúen características valiosas pola súa adaptabilidade a condicións difíciles e están sendo substituídas en todo o mundo por unhas poucas razas moi produtivas pero moi esixentes en termos de alimentación, manexo e condicións ambientais. Por todo elo este organismo elaborou a Estratexia Mundial para a Xestión dos recursos Xenéticos dos Animais de Granxa¹⁰⁰. Os traballos comezan en 1993 pero xa tiñan os seus antecedentes na atención prestada anteriormente aos recursos zooxenéticos en colaboración co PNUMA (CGRFA, 1998). Por outra banda a publicación do regulamento 2078/92 impulsa na CEE os traballos para a recuperación das razas en perigo de extinción. É neste contexto que debe situarse o programa galego de recuperación de razas autóctonas.

VIII.2. Descrición da medida agroambiental.

Esta é unha das medidas horizontais aplicable en todo o Estado. Ten o seu antecedente en Galiza nunha medida propia da comunidade autónoma que viña funcionando dende 1991 dentro do Plan Integral de Mellora Xenética (PIMX). Este plan, dirixido fundamentalmente cara o gando de leite, utilizouse tamén para iniciar a recuperación de cinco razas de bovino autóctonas: *cachena*, *caldelá*, *frieiresa*, *limiá* e *vianesa*. Consistía en dous subprogramas seguindo as directrices FAO (Ribero Martínez, 2000): un programa Ex-situ (rabaños fundacionais, banco de seme, banco de embrións e rexistros xenealóxicos) e un programa In-situ, nas propias explotacións que é o que se ve apoiado polas axudas agroambientais e que pretende conservar os recursos zootécnicos no seu contexto socioeconómico (registro de exemplares, de propietarios, familias colaboradoras e colaboración dos veterinarios). Este programa ía acompañado de un plan de axudas propio que convive coas axudas agroambientais de tal xeito que é obrigatorio adherirse ao PIMX para poder optar ás mesmas. Polo tanto, o programa agroambiental non fai máis que apoiar unha medida xa existente, iso si, dándolle un pulo decisivo en opinión dos técnicos da Consellería¹⁰¹.

As razas tipificadas como en perigo de extinción son en xeral aquelas que non foron obxecto de mellora xenética (Ortiz e Ceña, 1999) como a maioría das importadas e mesmo algunha autóctona como a “Rubia Galega”. Caracterízanse por ter menores

¹⁰⁰ FAO (2005). Ver tamén Rodero Franganillo (2000).

¹⁰¹ Entrevista AD4.

rendementos cárnicos (relación peso vivo/peso da canal), menores taxas de crecemento, peores conformacións carniceiras (cóncavas en lugar de convexas)¹⁰² e presentan menores pesos ao nacemento. Pola contra, presentan características positivas para o manexo como a súa rusticidade, docilidade, facilidade de partos, boas calidades maternais, e adaptación ao medio de onde son orixinarias (pastos de montaña pouco produtivos e características climáticas extremas). Por outra banda os expertos (Sánchez García, 2000; Ortiz e Ceña, 1999) coinciden en sinalar unhas características excelentes da carne non sempre apreciadas polo consumidor habituado a identificar carnes claras con sabor máis suave e maior tenrura.

Táboa VIII.1. Características das razas autóctonas galegas.

Período referencia: Ano 2001	Tenden-cia censual	% femias reproducidas en pureza	Peso medio kg		Altura cruz media (cms.)		Peso ao nacemento kg.	
			Macho	Femia	Macho	Femia	Macho	Femia
Cachena (en perigo)	Δ	90%	550	350	115	110	19	17
Caldelá (en perigo)	Δ	96%	700	500	140	132	30	27
Limía (en perigo)	estable	85%	900	650	148	140		
Frieirsa (en perigo)	estable	80%	860	600	141	131	28	27
Vianesa (en perigo)	estable	70%	850	560	138	132	29	27
Rubia Galega (non en risco)	estable	95%	1300	575	149	138		

Fonte: elaboración propia a partir de FAO (2005).

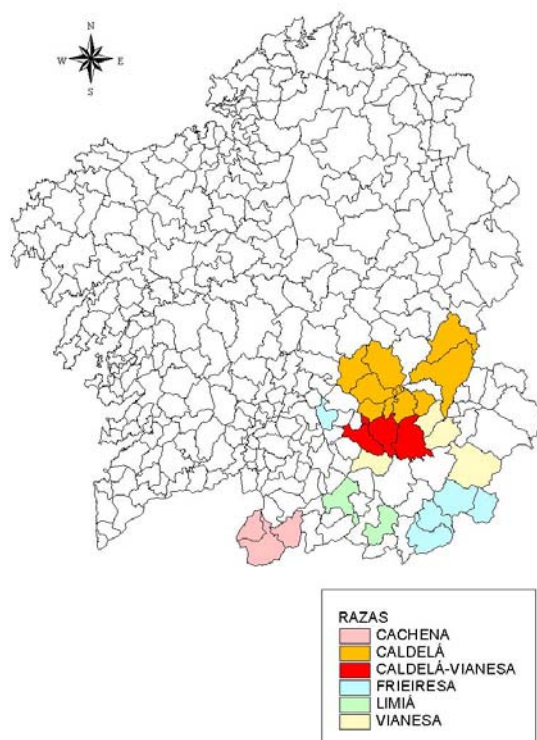
Con respecto ao manexo das explotacións podemos distinguir dous sistemas nas explotacións de carne en Galiza: un intensivo ou de cebo e outro extensivo. As explotacións de cebo en Galiza representan o 7,6% das explotacións de bovinos galegas segundo o censo de 1999. Engordan os becerros ate os 8 ou 9 meses e soportan cargas gandeiras de 1,8 UGM/ha de SAU ou 2,7 UGM por hectárea de pastos e superficies forraxeiras. As explotacións extensivas de carne en Galiza supoñen o 46,28% das explotacións de vacún. As cargas gandeiras medias son de 1,1 UGM/ha de SAU e 1,3 UGM por hectárea de pastos e forraxes (García Arias e Lorenzana Fdez., 2004). Neste casos os xatos nados na explotación son alimentados con leite das súas nais ate os 5 ou 7 meses. Véndense igualmente entre os 8 ou 9 meses para abasto. No capítulo anterior xa fixemos referencia ao sistema de manexo tradicional consistente en manter os animais no pasto durante o día aínda que se recollan pola noite en primavera e verán. En outono e inverno o habitual é mantelos na explotación ou nos prados anexos. A alimentación é a

¹⁰² Na clasificación SEUROP a maioría das rubias obteñen cualificacións de R = bo, mentres que as razas en perigo de extinción obteñen cualificacións de O ou P. Esta clasificación vai dende S= hiperconvexas ate P= formas moi cóncavas e polo tanto conformacións moi malas.

base de pasto e silo fundamentalmente. Todas as explotacións con razas autóctonas en perigo de extinción atoparíanse dentro deste grupo.

As principais áreas de distribución xeográfica das Morenas do Noroeste sitúanse na provincia de Ourense e pódense ver no mapa VIII.1 aínda que na actualidade e co programa de recuperación existen rabaños noutras provincias (ver mapa 4.4 en Anexo).

Mapa VIII.1. Áreas de distribución xeográfica das razas galegas en perigo de extinción



Fonte: elaboración propia a partir de Rivero Martinez (2000)

Os obxectivos da medida agroambiental de conservación de razas autóctonas propiamente dita son: contribuír ao mantemento e conservación dun recurso xenético autóctono, axudar ao mantemento da renda nestas zonas de orixe das devanditas razas contribuíndo a evitar o despoboamento destas zonas, e aportando unha riqueza natural e paisaxística, fomentar o aproveitamento de terras onde poden sobrevivir só razas autóctonas, e finalmente, contribuír a conserva-lo medio natural, así como a diminuí-la incidencia dos incendios forestais mantendo limpo o sotobosque. Esta medida é aplicable a toda a Comunidade Autónoma, con preferencia nas zonas de orixe das razas protexidas. Trátase das cinco razas de bovino antes citadas e unha de equino, o “cabalo galego de monte”. O programa de 2001-2006 engade dúas novas razas “ovella galega” e “porco celta”.

As axudas eran inicialmente de 60 €/UGM/ano (10.000 ptas./UGM/ano) que no novo programa (2002-06) increméntanse a 120,2 €/UGM/ano. A elo hai que engadir as axudas do PIMX de 60 €/ano (10.000 ptas./ano) por propietario colaborador¹⁰³, 150,25 € (25.000 ptas.) por cada animal nado de raza pura obtido segundo o programa cando cumpra un mes de idade e ademais, 300 € (50.000 ptas.) para cada femia obtida cando cumpra un ano e medio se existe compromiso de mante-la femia ate os 24 meses de idade.

As obrigas que o gandeiro adquire cando se integra na medida son: manter o contrato durante cinco anos, cruzar as vacas adultas con machos puros da mesma raza e conservar e reproducir as femias nadas deste xeito, integrarse no PIMX e rexistrar os exemplares no libro xenealóxico da raza. Dende o ano 2001 é obrigatorio o respecto do Código de Boas Prácticas, non superar unha carga de 2 UGM por ha de SAU, integrarse nunha asociación de gandeiros de razas autóctonas colaboradora da administración (a maioría destas asociacións foron impulsadas dende a administración) e facilitar toda a información necesaria para o seguimento e control da raza. Ademais deben comunicar á administración a intención de vender calquera exemplar xa que esta ten dereito preferente de adquisición.

VIII.3. Alcance e acollida da medida.

A táboa VIII.2 mostra a importante progresión dos beneficiarios e das axudas dende 1996 ate 2001, así como un incremento de UGM do 240%. A pesares de que as previsións orzamentarias iniciais de 1994 non se cumpriron¹⁰⁴, aquelas para 1997-2001 sobrepasáronse en boa medida. Os pagos do período analizado representan o 246,7% do gasto previsto mentres que o número de UGM inscritas supón o 216,2% das previsións iniciais. Destaca o incremento de beneficiarios en 2001, ano de comezo do novo programa. Debemos falar polo tanto de éxito na acollida da medida aínda que tanto o número global de explotacións como o de exemplares continúa sendo reducido.

¹⁰³ Os propietarios colaboradores son aqueles que posúen exemplares rexistrados nos libros xenealóxicos e colaboran coa administración para a conservación da raza. A normativa tamén fala de familias colaboradoras que posúen bovinos das razas protexidas cedidos pola administración.

¹⁰⁴ Para o período 1994-1998 existía unha previsión de gasto de 0,721 millóns de Euros pero en 1997 corrixiuse esta previsión a 0,18 millóns de Euros para o quinquenio 1997-2001.

Táboa VIII.2. Principais resultados da aplicación da medida no período 1996-2001. (Importe en €).

Provincia	1996			1997			1998(*)		
	Ben.	UGM	Importe	Ben.	UGM	Importe	Ben.	UGM	Importe.
A Coruña	1	4,00	240,40				4	24,00	1.442,45
Lugo	2	2,00	120,20				9	38,20	2.295,98
Ourense	68	439,00	26.384,61				174	1.321,80	79.453,97
Pontevedra							18	151,80	9.171,45
Galiza	71	445,00	26.745,21	101		0,00	205	1.535,80	92.363,85

Fonte: Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural. Xunta de Galiza.

(*) En 1998 os pagos e os datos corresponden a 1997 e 1998.

Táboa VIII.2 (continuación). Principais resultados da aplicación da medida no período 1996-2001. (Importe en €).

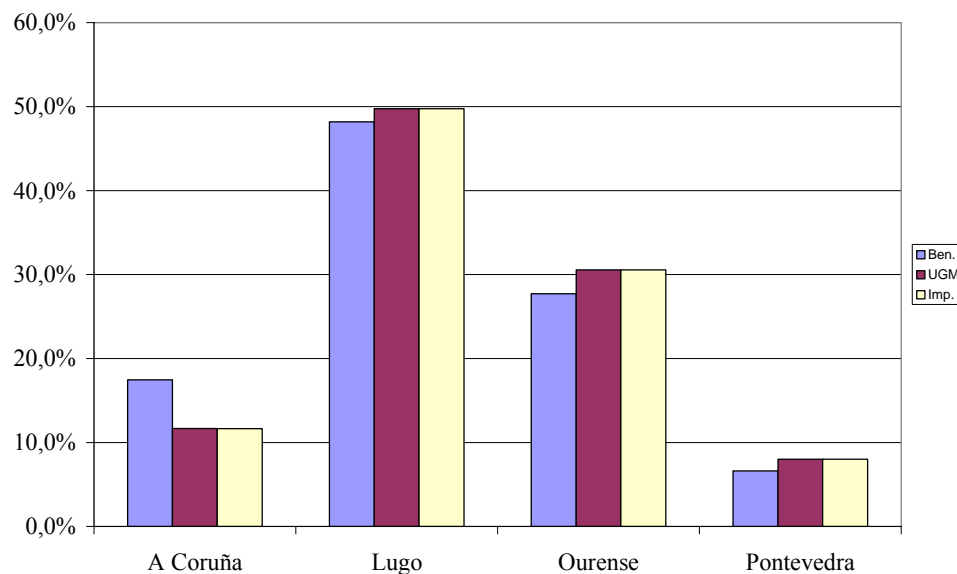
Provincia	1999			2000			2001		
	Ben.	UGM	Importe	Ben.	UGM	Importe	Ben.	UGM	Importe
A Coruña	8	51,20	3.077,22	8	58,00	3.485,89	22	239,06	28.735,49
Lugo	8	86,80	5.252,85	8	101,40	6.276,99	36	236,98	28.485,43
Ourense	98	871,60	52.910,82	88	949,40	63.065,46	116	982,25	118.068,40
Pontevedra	8	86,00	5.168,72	9	145,80	8.762,78	10	55,20	6.635,15
Galiza	122	1.095,60	66.409,61	113	1.254,60	81.591,12	184	1.513,49	181.924,47

Fonte: Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural. Xunta de Galiza.

Como xa apuntamos a provincia de Ourense agrupaba en 2001 a maioría dos beneficiarios xa que concentraba a maior parte das zonas de orixe das razas a conservar. Non obstante, grazas ao éxito da medida en 2006 este tipo de razas estendeuse, como dixemos, a outras provincias sendo Lugo (gráfico 1) a que, neste último ano, acollía o maior número de beneficiarios e efectivos (ver tamén anexo 8).

A táboa VIII.3 cuantifica o número de rabaños en 1999. Aproximadamente os dous terzos dos rabaños son de pequena dimensión, con menos de cinco femias. A maior parte dos propietarios, como puidemos constatar no traballo de campo, posúen rabaños mixtos de autóctonas en perigo de extinción e doutras razas máis produtivas.

Gráfico VIII.1. Principais indicadores da acollida da medidas de Conservación de razas autóctonas en 2006. Distribución provincial.



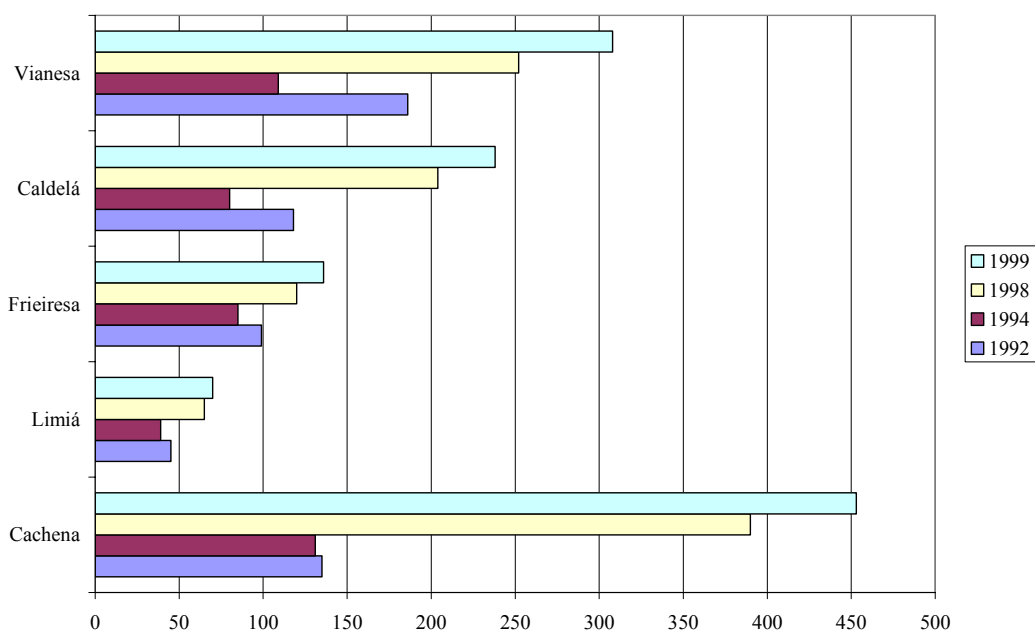
Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rual

Táboa VIII.3. Censos de Razas Autóctonas de bovino en Perigo de Extinción.

Razas	CACHENA	CALDELÁ	LIMIÁ	FRIEIRESA	VIANESA	Total
Nº rabaños 1999	30	40	19	37	65	191

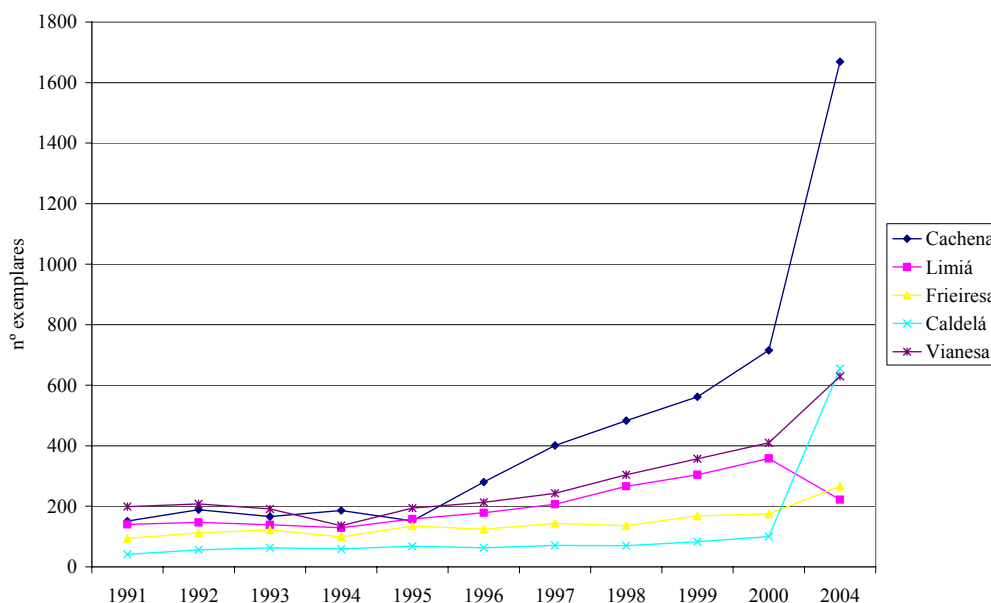
Fonte: elaboración propia a partir de datos da Xunta de Galiza.

Gráfico VIII.2. Evolución do número de femias (*)



(*) A FAO considera unha raza en perigo de extinción cando ten menos de 1000 femias.

Fonte: elaboración propia a partir de datos de Rivero Martinez (2000) e da Xunta de Galiza.

Gráfico VIII.3. Evolución do número de cabezas totais.

Fonte: elaboración propia a partires de VV.AA.(2001)

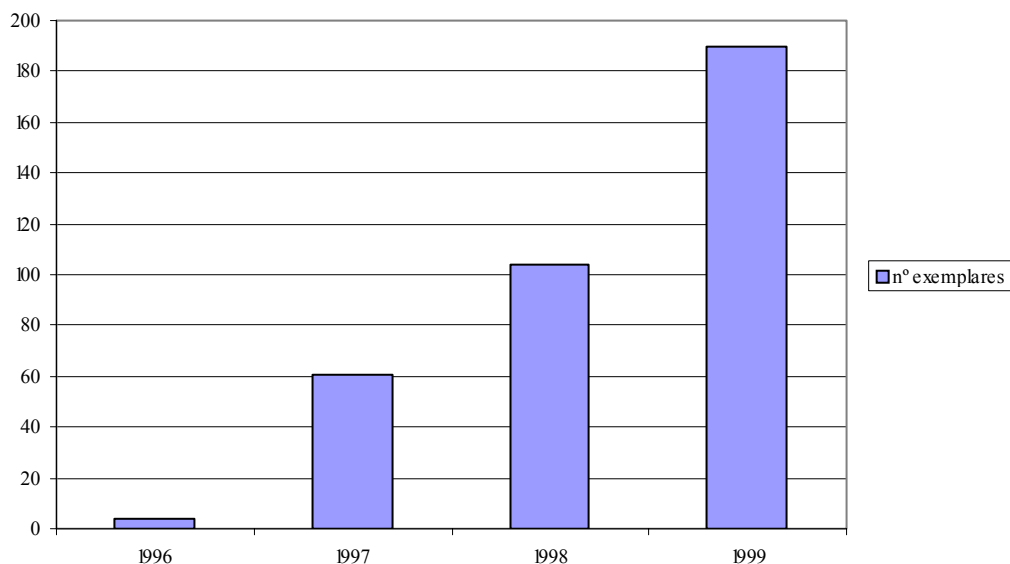
As razóns desta progresión nos últimos anos (gráficos VIII.2 e VIII.3) dos censos de bovinos deben ser buscadas na campaña de captación realizada pola administración. Ao inicio do programa de conservación ao abeiro do PIMX, cada vez que un veterinario do servizo de saneamento gandeiro atopaba un exemplar de raza autóctona, rexistrábao e trataba de convencer ao propietario para que se integrase nos programas de recuperación, e na medida agroambiental posteriormente, colaborando deste xeito na recuperación da raza. Por outra banda o PIMX inclúe igualmente unha acción de captación de familias colaboradoras a quen se lles ceden exemplares para axudar a formar novos rabaños. Ademais, a administración galega inclúe un requisito a maiores que non contemplaba o regulamento estatal pero que permite recuperar a especie: a obrigatoriedade de facer unha reprodución axeitada das femias adultas, con exemplares puros da mesma raza, e conservar e criar as femias nadas deste xeito. Este requisito, que provén do programa de mellora xenética, diferencia o programa galego doutros programas estatais (Ortiz e Ceña, 1999) e contribúe decisivamente ao éxito da recuperación da raza.

Con respecto ao cabalo galego de monte contaba en 2004 con 190 exemplares inscritos no libro xenealóxico da raza segundo a Asociación Pura Raza Cabalo Galego¹⁰⁵ 92 dos cales están na provincia de Lugo. Neste caso a existencia do programa agroambiental resultou chave para a recuperación da raza xa que os intentos anteriores de poñer en marcha o Plan de conservación, fomento e mellora do Cabalo Galego de Monte fracasaran por diversas razóns (Pose, 2000): falta de consenso sobre o prototipo racial e a

¹⁰⁵ <http://www.cabalogalego.com>.

nomenclatura, falta de colaboración por parte dos propietarios (percibían o rexistro dos animais como unha fiscalización da súa propiedade) e falta de continuidade de accións por parte da administración. Así pois a medida agroambiental da o pulo decisivo segundo o mesmo autor porque por fin se crea un rexistro auxiliar de exemplares de cabalo en 1996 para xestionar as axudas e porque a axuda agroambiental compensa ao gandeiro pola falta de aptitude cárnica dos poldros de raza pura que fai que os propietarios prefiran os cruces. En 1997 créase a asociación de criadores e en 1998 apróbase o regulamento reitor do Libro xenealóxico da raza e o seu Estándar racial¹⁰⁶. O seguinte gráfico mostra a evolución da recuperación da raza dende 1996 a 1999. A escaseza de machos débese á introdución nos montes galegos de sementais para a obtención de poldros con maior peso ao sacrificio.

Gráfico VIII.4. Evolución dos censos do Cabalo Galego de Monte



Fonte: elaboración propia a partir de Pose, H (2000) e Asociación Pura Raza Cabalo Galego, www.cabalogalego.com

Dado o menor peso numérico da raza dentro do conxunto de razas autóctonas optamos por realizar a análise de campo unicamente para as razas de vacún.

VIII.4. Resultados do traballo de campo.

Ao longo do inverno 2002-2003 visitamos 19 explotacións elixidas de xeito aleatorio pola administración a quen lle pedíramos os contactos. Isto significa o 10,3% dos beneficiarios do ano 2001 e o 24% das cabezas rexistradas nese mesmo ano. Distribúense por provincias tal e como se mostra na táboa seguinte.

¹⁰⁶ Orde de 23 de Agosto de 1998 da Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria.

Táboa VIII.4. Distribución xeográfica dos casos estudados en comparación co Censo de 2001.

	2002	Poboación Total 2001-02	
Provincia	Beneficiarios.	Cabezas	Cabezas
A Coruña	2	82	276
Lugo	2	53	510
Ourense	15	525	1937
Pontevedra	0		96
Galiza	19	660	2748

Fonte: elaboración propia a partir de traballo de campo e datos da campaña de saneamento gandeiro 2001-02 proporcionados pola Consellería de Medio Rural.

VIII.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.

As comarcas onde se sitúan as explotacións estudadas teñen un grado de perda de poboación moi elevado¹⁰⁷. Cerca do 79% dos gandeiros entrevistados, todos eles da provincia de Ourense, son pesimistas con respecto ao futuro das zonas rurais onde viven a causa do forte avellentamento da poboación: “non quedan máis que vellos”. Neste contexto, os gandeiros do estudo son paradoxalmente novos xa que teñen unha idade media de 44,9 anos. Catro son mulleres e dúas das explotacións son sociedades, ademais catro gandeiros non viven na explotación. Por outra banda, todos os gandeiros de máis de 50 anos salvo un manifestan ter sucesor. Con respecto aos movementos asociativos o 63% están integrados en cooperativas e 32% están afiliados a sindicatos agrarios ou asociacións profesionais.

O rabaño medio de bovinos autóctonos en perigo de extinción é de 34,7 cabezas por explotación. Só 7 explotacións das 19 do estudo teñen un rabaño 100% autóctono e outras 5 posúen máis do 90% do rabaño destas razas. Finalmente en 8 explotacións máis do 50% da súa superficie de pastos é monte comunal.

Co fin de poñer de relevo as diferentes procedencias dos beneficiarios fixemos unha primeira clasificación en función da actividade do titular, a súa actividade anterior e de se posuían ou non estas razas antes de integrarse na medida (táboa VIII.5). Aqueles que non as posuían anteriormente acceden ás mesmas a traveso da compra de exemplares ou ben da cesión de femias por parte da administración.

¹⁰⁷ Nos mapas 4.4 e 4.12 do Anexo 4 comprobamos como gran parte dos concellos onde se atopan as razas en perigo de extinción pódense caracterizar como Rural en proceso de abandono ou Rural Agrario con baixas produtividades.

Táboa VIII.5. Caracterización dos beneficiarios da medida de conservación de razas autóctonas en perigo de extinción.

	(1) Posuían as razas		(2) Non posuían as razas con anterioridade		
	Gandeiros a título principal	Gandeiros a tempo parcial	Gandeiros a título principal que proveñen do sector	Gandeiros a título principal que proveñen de fóra do sector	Gandeiros a tempo parcial (non residen na explotación)
Número	3	2	7	4	3

Fonte: elaboración propia

Os gandeiros do primeiro grupo, aqueles que xa posuían exemplares das razas en perigo de extinción, integráronse no PIMX antes da posta en marcha da medida agroambiental coa excepción dunha das explotacións. Polo tanto as motivacións citadas para a adhesión son fundamentalmente as recomendacións do veterinario da administración e a posesión anterior de exemplares da raza. Soamente un gandeiro cita o interese por este tipo de bovinos pero curiosamente pensa abandonar a actividade e non mantería os exemplares sen subvención.

Dentro deste primeiro grupo os gandeiros a tempo parcial manteñen explotacións de tipo marxinal nas que residen pero das que non viven, cunha superficie moi pequena e con un ou dous exemplares de razas bovinas en perigo de extinción que non representan máis do 30% do rabaño. Estes gandeiros dedícanse como actividade principal á construción ou manteñen pequenas tendas rurais. Os prezos que obteñen polos xatos se sitúan entre 3,6 y 4,2 €/kg. Un deles pensa abandonar a explotación proximamente. Finalmente atopan que o compromiso máis difícil de manter é non poder vender ou matar cando eles desexaran.

Os gandeiros a título principal posúen explotacións máis grandes, que manteñen entre 19 e 40 exemplares de razas autóctonas o que significa entre un 67% e un 90% do rabaño. Teñen acceso a pastos comunais de montaña o que lles permite manter rabaños grandes con unha carga gandeira reducida. Só dous venden femias para a reprodución mentres que os prezos percibidos polos xatos non difiren dos obtidos polo grupo anterior. A explotación máis grande deste grupo é o único que mantería a raza sen subvención e subliña como vantaxes destas razas o aforro de traballo e as características da carne. Dúas das tres explotacións que integran este grupo resaltan que o compromiso máis difícil de cumprir é a reprodución en pureza cando o gando está en pastoreo libre no monte.

No segundo grupo de beneficiarios, é dicir, aqueles que non posuían previamente ningún exemplar das razas que nos ocupan imos atopar o grupo máis innovador de explotacións. Este grupo caracterizámolo por aquelas explotacións que fixeron investimentos no pasado co fin de aumentar a súa dimensión, adaptarse á medida ou ben instalarse de novo e que, ao mesmo tempo, teñen intención de seguir incrementando o

tamaño no futuro¹⁰⁸. Todos son agricultores aínda que dous son de nova instalación e proveñen doutros sectores. Todos eles están integrados en cooperativas e dous producen carne ecolóxica. O 62% comezaron o rabaño con femias en cesión por parte da administración. As motivacións que manifestan para integrarse no programa son, na maioría dos casos, a adaptabilidade da raza ao medio e o aforro de traballo (dous tiñan explotacións de leite antes). Unha soa persoa cita a motivación económica como a principal e outras dúas engaden as axudas como un incentivo a maiores. Finalmente, aqueles que proveñen de fóra do sector citan como motivación principal o gusto pola raza aínda que só un a mantería sen subvención. É necesario subliñar que dentro deste grupo que caracterizamos como o máis innovador a metade das explotacións manterían a raza sen axuda.

Do mesmo xeito que fixemos co primeiro gran grupo, dentro dos que non posuían ningún exemplar da raza con anterioridade, distinguimos entre gandeiros a título principal e a tempo parcial. Estes últimos comezaron os seus rabaños adquirindo femias no mercado o cal pode ser indicativo da súa vontade de permanecer na actividade. Trátase de propietarios que desexaban manter en boas condicións terras recibidas en herdanza sen moito traballo. Non residen na explotación e sentíronse atraídos pola medida grazas ás subvencións e as características técnicas das razas como adaptabilidade ao terreo e facilidade de manexo. Non é por casualidade que das tres explotacións que conforman o grupo, dúas coñeceron a medida porque os propietarios traballan na administración como xestores de axudas agrarias. Só unha mantería a raza sen subvención xa que un dos propietarios é un veterinario persoalmente implicado no proxecto de recuperación das razas. A dimensión do rabaño para este grupo atópase entre 24 e 43 cabezas de autóctonas en perigo de extinción e isto supón entre o 67% e o 100% do rabaño. A importancia dos pastos de montaña sobre o total é inferior ao 25%. Ningún pensa en ampliar a explotación no futuro.

Entre os gandeiros a título principal identificamos aqueles que proviñan doutras actividades e que denominaremos “neo-gandeiros”. Todos comezaron con vacas cedidas pola administración e todos teñen rabaños integralmente formados por bovinos autóctonos en perigo de extinción. En xeral, a dimensión dos rabaños é grande (entre 60 e 130 cabezas) coa excepción dunha explotación que non ten máis que 6 cabezas e de recente posta en marcha. Dúas explotacións das catro que conforman este grupo teñen acceso a pastos comunais mentres que o resto manteñen os animais en prados de seu. Todas manteñen unha carga gandeira por debaixo de 1 cabeza/ha de pastos. As motivacións aducidas para integrarse na medida son variadas. Dúas explotacións afirman

¹⁰⁸ Trátase de 8 explotacións das 19 obxecto de estudio.

que polo gusto da raza pero só unha mantería a actividade sen subvención, unha terceira cita motivacións económicas e a cuarta explotación do grupo aduce o aforro de traballo como motivación principal para a súa participación. Aquí atopamos dúas das explotacións que identificamos como as máis innovadoras ademais tres explotacións venden os xatos para sacrificio a un prezo excepcional, 6 €/kg. Este prezo é froito da utilización de canles de comercialización diferentes do habitual: venta a particulares ou venta a unha cooperativa de carne ecolóxica, o que supón unha característica innovadora por parte dos propietarios.

Finalmente, dentro do grupo dos gandeiros a título principal que proveñen do sector atopamos 7 das 8 explotacións que cualificabamos de innovadoras¹⁰⁹. Unha das sete é unha asociación de gandeiros creada co fin de solicitar a súa adhesión á medida de recuperación de razas, que posúen animais en común e producen en ecolóxico. Incrementaron a súa dimensión nos últimos cinco anos pero non pensan seguir medrando no futuro.

VIII.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.

No apartado anterior xa fomos dando os resultados das preguntas sobre a satisfacción co desenvolvemento da medida en función dos grupos de beneficiarios identificados. Trátase aquí de dar unha visión xeral sobre estas cuestións para o conxunto dos mesmos paralelamente ao feito para os outros programas agroambientais.

Táboa VIII.6. Desenvolvemento da medida

	Coñecen o obxectivo da axuda	Consciencia dos compromisos ambientais	Consideran suficiente a información	Atoparon dificultades no cumprimento
Nº casos	18	17	17	6
Peso sobre o total	95%	89%	89%	32%

Fonte: elaboración propia

A diferenza coa medida de conservación da paisaxe, aquí a maioría dos entrevistados eran conscientes dos compromisos aos que lles obriga o programa e coñecen o motivo polo que se lles da a axuda (táboa VIII.6). Non existe confusión posible coa medida anterior xa que tiña a mesma finalidade e os compromisos eran os mesmos. Só seis explotacións atoparon dificultades no cumprimento dos compromisos relacionadas coa reprodución en pureza (2), coa obrigatoriedade de pedir permiso á administración para vender as femias (2) e co cumprimento do código de boas prácticas (2).

¹⁰⁹ Aquelas explotacións que fixeron investimentos no pasado co fin de aumentar a súa dimensión, adaptarse á medida ou ben instalarse de novo e que, ao mesmo tempo, teñen intención de seguir incrementando o tamaño no futuro

Ademais atopan dificultades na tramitación das axudas o 37% dos entrevistados sempre relacionadas coa burocracia ou coa distancia que hai que recorrer para realizar os diferentes trámites administrativos.

Táboa VIII.7. Motivacións para integrarse na medida

	Boas subvencións (1)	Interese ou gusto pola raza (2)	Facilidade de manexo* (3)	Xa tiñan exemplares	(1) + (3)
Nº casos	2	3	7	2	3

***Adaptabilidade da raza e pouco traballo**

Fonte: elaboración propia

Vemos como as características da raza como a adaptabilidade ao terreo e o aforro de traballo constitúen a motivación principal para integrarse na medida xunto coas boas subvencións dentro da poboación estudada.

A pregunta anterior complétase con outra na que se interrogaba polo interese que lle atopaban a manter exemplares de razas en perigo de extinción e estas foron as respostas.

Táboa VIII.8. Interese de manter a raza

	Subvencións (1)	Gusto pola raza (2)	Rusticidade e adaptabilidade a condicións duras (3)	Aforran traballo (4)	Caracterís- ticas da carne (5)	(3) + (5)	(4)+(5)
Nº casos	2	2	7	4	1	2	1

Fonte: elaboración propia

Como podemos apreciar as respostas son moi similares pero aparece como novidade o interese polas características da carne que se cita en catro casos.

Finalmente manifestan que continuarán na medida 18 dos 19 casos estudados. Iso si, a maioría non manterían as razas sen a axuda como puidemos comprobar no apartado anterior. Aínda que a resposta a esta pregunta pode estar sesgada polo medo a que retiren a subvención é evidente que as motivacións económicas semellan máis importantes do manifestado.

Táboa VIII.9. Manterían a raza sen subvención.

	Non manterían estas razas sen subvención	Manterían na mesma proporción	Manterían en menor proporción
Nº casos	11	4	4

Fonte: elaboración propia

VIII.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica e cálculo do custo de oportunidade.

VIII.4.3.1. Análise das respostas dos gandeiros

Case dous terzos dos gandeiros entrevistados (63,15%) afirman que os seus ingresos incrementáronse logo da integración no programa mentres que o un terzo responde que son idénticos e un único gandeiro manifesta un menor nivel de ingresos. Sempre de acordo coas declaracións dos beneficiarios, 15 dos 19 entrevistados reciben subvencións totais por un montante que representa entre un 50% e un 75% dos ingresos da explotación (que non da familia) mentres que para o resto esta porcentaxe situaríase entre o 80 e o 100%¹¹⁰. Neste senso, convén aclarar que a maior parte (68%) conta con outros ingresos procedentes de fóra da gandería. Este é un feito que non pode pasar desapercibido xa que dobra a mesma porcentaxe para o total de explotacións de bovino galegas (30,7% segundo o censo agrario de 1999) e para as de carne (30,6%).

Táboa VIII.10. Proporción de beneficiarios que perciben outras subvencións

Indemnizacións compensatorias	Prima nodrizas	Prima sacrificio
57,9%	84,2%	89,5%

Fonte: elaboración propia

Todos coa excepción dun gandeiro que pensa abandonar e que ten unicamente dúas cabezas, consideran que o programa de conservación de razas autóctonas mellorou a rendibilidade da explotación.

Outra cuestión a considerar é o prezo obtido pola venta das femias para recría e dos xatos para carne: 10 dos 19 gandeiros venden unicamente xatos para sacrificio, e un único gandeiro só vende femias para recría. Constatamos a tenor do manifestado polos propietarios que os prezos de venta varían enormemente entre 3,6 €/kg e 6 €/kg. Os prezos máis elevados corresponden a ventas a particulares ou a unha cooperativa de confección de carne ecolóxica como xa sinalamos anteriormente. Pola contra nas ventas ás carnicerías ou matadoiros, é dicir, a canle tradicional de comercialización, o prezo unitario non varía en absoluto con respecto ao resto de razas, nomeadamente rubia galega segundo as declaracións dos gandeiros que venden igual un gando que outro. De tódolos xeitos os prezos manifestados nas entrevistas difiren substancialmente dos ofrecidos nos informes de prezos da Xunta de Galiza que ofrecía un prezo medio en 2002 para os becerros de abasto de rubias e cruces no mercado de Silleda de 2,27 €/kg en vivo sen

¹¹⁰ Este último caso corresponde a unha explotación de recente instalación que aínda non comezou a venta dos animais.

IVE. Os prezos declarados sitúanse máis arredor do nivel dos fixados na mesa de prezos de Ternera Galega (que adoitan ser moito máis elevados xa que a denominación de Indicación Xeográfica Protexida esixe unhas características determinadas¹¹¹ e ademais se trata de prezos por kg/canal).

Por outra banda, as particulares características organolépticas da carne non parecen ter incidencia na determinación dos prezos como parecía desprenderse das respostas de algúns gandeiros (catro casos) sobre qué interese tiña para eles manter a raza. As canles de comercialización ou a denominación de “carne ecolóxica” parecen ter unha maior influencia. En canto ao prezo de venta das femias para recría semella que este é maior que o de “rubia galega” segundo as declaracións dos técnicos responsables do programa pero non tivemos ocasión de verificar este extremo nin no traballo de campo nin nas estatísticas de prezos xa que estas non diferencian entre razas morenas e rubias.

Táboa VIII.11. Relación entre canais de comercialización e prezos obtidos.

	Venta a particulares	A carnicerías	A cooperativas
Nº gandeiros	7	6	3
Prezos (€/kg)	3,9-6	3,6-4,2	3,9-6

Fonte: elaboración propia

VIII.4.3.2. Elaboración do custo de oportunidade

Despois de analizar os resultados do traballo de campo semella interesante calcular un teórico custo de oportunidade de manter exemplares das razas obxecto do programa. Trátase de analizar se as axudas percibidas compensan a diferenza de ingresos obtidos así como de contrastar os resultados coas opinións manifestadas polos gandeiros entrevistados.

Para realizar este cálculo é necesario facer unha serie de supostos simplificadores que decidimos en base a Ortiz e Ceña (1999), VV.AA. (2001) e en base a entrevistas con expertos coñecedores do mercado galego (Entrevista E1). Estes supostos resúmense no seguinte cadro (VII.1).

¹¹¹ Esíxese un grao de engraxamento 2 ou 3 e un pH≤6. As cotizacións de Ternera Galega na semana do 4 ao 10 de novembro de 2002 variaban entre 3,05 €/kg e 4,9 €/kg en función das diferentes conformacións, sexo, e peso.

Cadro VIII.1. Supostos para o cálculo do custo de oportunidade

Explotación só con razas autóctonas en perigo de extinción Explotación só con raza *Rubia galega*

- ✓ Rabaño composto de 10 vacas nodrizas.
- ✓ As crías nadas cada ano repartíranse ao 50 por cento entre machos e femias
- ✓ Madurez reprodutiva das femias aos tres anos.
- ✓ Non se considera a presenza dun semental.
- ✓ Taxa de fertilidade comercial do 80% para ter en conta as mortes prematuras ou os abortos.
- ✓ As crías véndense ao destete.
- ✓ Xestión da explotación en extensivo
- ✓ Véndese unha vaca cada ano polo prezo medio do ano 2002.
- ✓ Dado que o mercado non distingue prezos diferenciados en función da raza pódense vender baixo a denominación Ternera Galega cunha conformación R (rendemento do 55% para vitelas de menos de 300 kg) e por elo utilizamos as cotizacións de referencia da semana do 4 ao 10 de novembro de 2002 na mesa de prezos de Santiago.

Críanse en pureza o 100% do rabaño

As femias manteranse na explotación

Os machos véndense para abasto.

Considérase un peso medio ao destete de 136 kg/canal¹¹².

Mantense constante o número de reprodutoras pero véndese unha cada ano.

Para repoñer esta quedan na explotación unha femia das nadas cada ano polo que sempre quedarán unha femia de dous anos, unha de un ano e unha nada nese ano.

Considérase un peso medio da canal de 222 kg para machos e 168 kg para femias.

Fonte: elaboración propia

Os resultados das estimacións en base a estes supostos preséntase na táboa seguinte. O total de axudas non compensan a perda de ingresos totais debida ás diferenzas de peso que atribuímos a cada unha das razas e sería maior se aplicásenos diferentes conformacións. A diferenza a favor das rubias vaise agravando conforme aumenta o tamaño do rabaño debido á que as axudas para femias menores de dous anos que permanecen na explotación deixan de compensar a súa non venda.

¹¹² Calculouse este peso como un promedio dos pesos da canal ao destete das diferentes razas que varían dende os 70-90 kg da Cachena aos 150 da Caldelá.

Táboa VIII.12. Comparación de ingresos dentro da denominación “Ternera Galega”

	MORENAS T.G.				RUBIAS TG.		DIFERENZA
	Nº	UGM	Axudas	Ingresos/ano	nº	Ingreso/anos	
Vacas	10	10	PIMX	60	10		
			2078/92	600			600
Femias 2 anos	4	4	PIMX	1200	1		
			2078/93	240			240
Femias 1 ano	4	2,4	PIMX		1		
			2078/94	144			144
Femias 0 anos	4	1,2	PIMX	601	1		
			2078/95	72			72
Venta para abasto							
machos	4			2257,6	4	3552	-1294,4
femias	0			0	3	2066,4	-2066,4
vacas	1			380	1	380	0
TOTAL				5554,6		5998,4	-443,8

(*) Calculado como 5 femias por 0,6 UGM/cabeza por un factor corrector 0,5 xa que as UGM só se contabilizan a partir dos seis meses.

Fonte: elaboración propia

Alterando os supostos sobre os prezos e aplicando ás morenas o prezo máis alto declarado polos gandeiros entrevistados¹¹³ entón a diferenza sería positiva a favor do rabaño integrado no programa de conservación. Polo tanto cabe concluír que o interese económico de manter estas razas viría non só pola existencia das subvencións senón pola capacidade que tivesen os propietarios de comercializar as reses a prezos superiores aos establecidos nos mercados habituais. Non obstante, na actualidade esta capacidade é necesariamente limitada xa que se trata de nichos de mercado moi pequenos e doadamente saturables con volumes reducidos.

VIII.4.4. Cambios inducidos pola medida.

Certamente a introdución destas razas xa supón unha transformación importante para todas aquelas explotacións que non se instalaron de novo xa que, como dixemos, trátase de razas con rendementos cárnicos menores que a rubia galega e peores conformacións. Ademais das axudas ofrecidas pola medida agroambiental os veterinarios da administración insistiron diante dos propietarios sobre as vantaxes técnicas destes bovinos e recomendaron cambiar o sistema de pastoreo para reducir os custos e especialmente o traballo. Este cambio consiste en deixar a estabulación e manter o gando en pastoreo libre todo o ano, mesmo en inverno. Se os pastos son suficientemente extensos isto implica un aforro considerable na alimentación. En Galiza, os montes veciñais en man común ofrecen esta posibilidade. A adaptación de estas razas ás zonas de

¹¹³ Se aplicamos un prezo de 6 €/kg menos o 7% de IVE quedaría un prezo de 5,58 €/kg que devolvería unha diferenza a favor das morenas de 334,12 euros ano permanecendo o resto dos supostos iguais.

montaña e os menores problemas sanitarios (nomeadamente para os partos) fan máis doado o cambio de sistema e a redución dos custos.

Non obstante, e a pesares das vantaxes apuntadas atopamos resistencias a cambiarse cara este sistema de manexo. Dous dos gandeiros entrevistados opinaron que deixar os animais no pasto todo ano implicaba maiores riscos de cruces con outras razas sen control, outros, simplemente, temían que o frío do inverno causase baixas no rabaño. De todos xeitos o sistema foi adoptado pola maioría das explotacións visitadas.

En efecto vemos como o 57,9% dos gandeiros entrevistados atopan que teñen menores custos e menos traballo, o que implica unha mellora na calidade de vida. Só un gandeiro estimou maiores custos e traballo porque pasou de ter 3 cabezas ao comezo do programa a manter na actualidade un dos maiores rabaños con 96 cabezas. Entre aqueles que atopan que a cantidade de traballo é a mesma están os que xa posuían exemplares de autóctonas e todos eles que tanto a organización como os custos tampouco variaron co programa.

Táboa VIII.13. Cambios na Organización, Traballo e Custos.

	+	=	-
Traballo	10,5%	31,6%	57,9%
Custos	10,5%	31,6%	57,9%
	Igual		Diferente
Organización	31,6%		68,4%

Fonte: elaboración propia

VIII.4.5. Sensibilización ambiental

A pesar de todo, só o 42,1% dos casos estudados manterían os exemplares autóctonos sen subvención, e a metade faríao nunha menor proporción. O que diferencia aqueles que manterían de aqueles que non o farían é a sensibilización ambiental. Entre aqueles que están dispostos a conservar a raza sen subvención as opinións positivas acerca das medidas de protección ambiental son máis numerosas como se pode observar na táboa

Táboa VIII.14. Relación entre a intención de manter a raza e sensibilización ambiental.

	Si manterían	Non manterían
Número de casos	8	11
Sensibilización ambiental positiva	5	1

Fonte: elaboración propia

Ademais as catro explotacións que producen carne ecolóxica atópanse entre os que si manterían sen axudas e ao mesmo tempo demostran unha actitude positiva cara a protección da natureza. Existe pois unha relación positiva entre a intención de conservar a raza e unha conciencia ambiental que existía previamente.

VIII.5. Conclusións.

VIII.5.1. Efectos socioeconómicos

Un dos nosos obxectivos na realización do traballo de campo era caracterizar os beneficiarios da medida. Se ben é certo que a forma en que se desenvolveu ao principio a captación de exemplares puros fai supoñer que os propietarios de explotacións marxinais constituíron un grupo importante, os casos cos que traballamos permiten concluír que o programa atraeu a un grupo atípico de gandeiros novos e innovadores especialmente nos últimos anos. Cabe destacar por novidoso o grupo de gandeiros de nova instalación procedentes doutras actividades. Non obstante, os gandeiros que caracterizamos como máis dinámicos non se corresponden con estes neo-gandeiros nin teñen fortes relacións con outras actividades como os gandeiros a tempo parcial, senón que se trata de gandeiros profesionalizados. As características que nos pareceron innovadoras no seu comportamento en relación ao conxunto foron: o cambio de razas, a produción en ecolóxico e a utilización de canles de comercialización alternativas e directas.

A medida tamén induciu comportamentos innovadores no conxunto dos beneficiarios analizados. Para unha maioría dos entrevistados o cambio máis importante foi no xeito de levar a xestión da explotación. Para moitos deixar os animais todo ou case todo o ano nos pastos supuxo sobre todo un cambio de mentalidade. Este sistema favorecido pola boa adaptabilidade das razas a zonas de montaña permite reducir custos de manutención e sobre todo traballo mellorando as condicións de vida, contribuíndo deste xeito a frear o abandono de terras. Outra das medidas agroambientais galegas fomenta esta forma de manexo como vimos para o programa de conservación da paisaxe en sistemas extensivos de pastoreo.

Con respecto a un dos obxectivos especificados pola medida cabe dicir que o número reducido de beneficiarios en relación ás explotacións de gando situadas nas zonas de aplicación¹¹⁴ implica un efecto limitado sobre as rendas desas zonas, algo por outro lado lóxico xa que se trata de un programa dirixido á conservación de razas en perigo de extinción.

As respostas dos gandeiros mostran a súa satisfacción coas axudas xa que a maioría opinan que a medida incrementou a rendibilidade da explotación se exceptuamos as explotacións máis pequenas con dúas ou tres cabezas. Estas respostas entrarían en contradición co cálculo teórico que fixemos sobre o custo de oportunidade de manter estas razas non compensado polas axudas da medida. Por outra banda debemos destacar

¹¹⁴ 4.473 explotacións de carne só na provincia de Ourense en 2001.

que máis da metade dos casos estudados contan con ingresos procedentes de outras actividades. Todo elo levaríanos a pensar que os menores rendementos destas razas aínda as fan pouco atractivas para a maioría dos gandeiros profesionais e que un número importante dos beneficiarios consideran as axudas como complementos de renda e non unha compensación pola perda de lucro.

Polo tanto, ¿qué atrae da medida a aqueles que se integran no mesmo? Desde logo que as axudas son un importante incentivo a pesares de que non compensen a perda de ingresos e así parece desprenderse das respostas sobre se manterían ou non sen subvención a raza. Pero ademais cabe destacar o aforro de traballo, os menores problemas sanitarios e a facilidade de manexo destas razas que para moitos constitúe un atractivo a maiores que lles permite manter unha propiedade sen demasiado traballo e obtendo uns rendementos que lles compensan. Valorar a maiores a diminución da carga de traballo e o aproveitamento de terras marxinais permítenos comprender as respostas dos gandeiros sobre a rendibilidade da explotación. Non podemos obviar dentro das motivacións para manter a raza a posibilidade de vender a prezos máis elevados que a media do mercado. Se ben isto apareceu de momento só posible para uns poucos beneficiarios cabe suxerir que unha protección especial para estas razas como unha denominación de calidade permitiría valorizar estas reses no mercado e constituír, se cabe, un incentivo máis importante que as axudas, nun contexto no que é posible que desaparezan a medio prazo. De momento, o traballo de campo permitiunos constatar que as especiais características da carne non son valoradas polo mercado e que a obtención de un prezo máis alto do habitual ten que ver coa existencia dunha certificación de produción ecolóxica ou coa utilización de canles de comercialización directas.

Isto último lévanos a unha reflexión pesimista sobre o futuro da recuperación da raza xa que a importancia que de momento semellan ter as subvencións pode comprometer a supervivencia dalgúns dos rabaños se estas desaparecen. A xulgar polas declaracións dos entrevistados un número importante non mantería a raza sen subvención e mesmo poderían cesar na actividade gandeira, especialmente aqueles que dispoñen doutros ingresos para vivir.

VIII.5.2. Efectos ambientais

Segundo os datos xerais de aplicación da medida podemos dicir que a mesma efectivamente contribuíu á recuperación dos censos de Morenas do Noroeste aínda que en proporcións diferentes segundo as distintas razas. O éxito desta medida atopámolo noutros países do sur de Europa como no Norte de Portugal (Eden e Vieira, 2000) onde as razas son similares pero non noutras rexións españolas (Ortiz e Ceña, 1999) debido, sobre

todo ao deseño do programa de recuperación que non contaba, en moitos casos e durante o primeiro período de aplicación, coa obrigatoriedade da reprodución en pureza.

A parte da recuperación das razas, a contribución medioambiental máis importante consiste no incentivo que este supón para evitar o abandono ou, no seu caso forestación, de terras agrarias co conseguinte incremento do risco de incendio, incremento da erosión, perda de biodiversidade, etc. (CEAS consultants et al., 2000; Beaufoy et al., 1994).

Finalmente, aínda que na literatura non se atopa unha correlación clara entre actitudes e comportamentos favorables cara a protección do medio (Just, 2000), no caso que nos ocupa podemos constatar unha relación entre os gandeiros que manterían as razas en perigo de extinción sen subvencións e a manifestación de opinións favorables á protección da natureza. De tódolos xeitos, a existencia anterior de plans para a recuperación destas razas tiveron unha influencia chave e moito maior no éxito do programa, fenómeno que se constata noutros estudos (Just, 2000; Buller et al., 2000). De novo as tradicións administrativas previas marcan o desenvolvemento deste tipo de actuacións e a continuidade nas accións incidindo no mesmo obxectivo multiplican a eficacia das mesmas.

***IX. MEDIDA DE PROTECCIÓN INTEGRADA DE
VIÑEDOS MEDIANTE MÉTODOS
BIOTECNOLÓGICOS***

IX.1. Introducción.

Ante a evidencia dos problemas causados pola utilización da loita química indiscriminada contra as pragas¹¹⁵ nos anos 50 empezaron a aparecer as primeiras voces de alerta sobre esta realidade e as primeiras definicións de loita integrada (Carnero Hernández et al., 1988). Aínda que estas definicións foron evolucionando co tempo o profesor Carrero propón como a máis asumida a definición da FAO no Simposio de Roma de 1968 “É o sistema de regulación de pragas que, tendo en conta o seu hábitat e a dinámica de poboacións das especies consideradas, utiliza tódalas técnicas e métodos apropiados, compatibilizando ao máximo a súa interacción, co obxectivo de manter as pragas en niveis que non orixinen danos económicos” (Carrero, 1996). Para Carnero Hernández (1988) a definición de loita integrada implica a consideración simultánea de tres niveis do ecosistema: 1) o cultivo en si mesmo, 2) as mas herbas, pragas e enfermidades asociadas, e 3) os antagonistas das pragas, es dicir, os seus inimigos naturais.

En España a difusión desta nova filosofía é relativamente recente sendo en 1983 cando se publica o programa de promoción da loita integrada contra as pragas dos diferentes cultivos a traveso das Agrupacións para Tratamentos Integrados en Agricultura (Orde do MAPA de 26 de Xullo de 1983 modificada pola Orde do MAPA de 17 de Novembro de 1989). Carrero (1996) distingue as seguintes etapas:

I. 1940-1975 Loita Química (utilizada de forma indiscriminada)

II. Loita Dirixida ou Razoada: iniciase coa implantación das estacións de avisos a nivel rexional ou comarcal que seguen o ciclo biolóxico das pragas. Recoméndanse ao agricultor as materias activas apropiadas para combatelas.

III. Loita Integrada: cando ademais téñense en conta as observacións biolóxicas a nivel de campos e parcelas, utilízanse outras posibilidades de loita contra os fitopatóxenos e defínese o nivel de tolerancia¹¹⁶ para cada un deles, intervindo só cando o nivel poboacional da praga supera os valores críticos.

Nas dúas primeiras etapas o obxectivo é matar ao fitopatóxeno problema e a eficacia da intervención mídese pola porcentaxe -nunca inferior ao 90% de

¹¹⁵ Crea resistencias e os ataques fanse cada vez máis virulentos; elimina tamén aos organismos inimigos das pragas; supón un maior custo económico porque se aplican cada vez maiores cantidades; persisten residuos prexudiciais para a saúde humana que producen contaminación de solos e augas; finalmente, os cambios no ecosistema poden facer que un organismo sen importancia agronómica anteriormente se converta nunha praga.

¹¹⁶ Outros autores falan de “umbral económico” definido como o nivel máximo das pragas que pode tolerarse sen adoptar medidas de loita e obter así os maiores beneficios netos posibles. É tamén o nivel mínimo que fai rendible unha aplicación (Carnero Hernández et al., 1988)

insectos/fungos mortos. A loita integrada ten outros obxectivos: manter o seu nivel poboacional ou posición de equilibrio por debaixo de certos límites. Só cando o nivel ou densidade poboacional do fitopatóxeno achégase a eses niveis, e unicamente nese caso, deberemos intervir.

Chámase Loita Integrada porque combinaría diversas técnicas ademais da loita química:

Loita biolóxica, tamén denominada loita natural consiste na destrución dos insectos nocivos por outros, chamados beneficiosos que viven e se alimentan exclusivamente de aqueles. Precisa un nivel de información sobre dinámica de poboacións moi forte pero resulta segura, permanente e económica.

Loita biocida, utiliza insecticidas biolóxicos que son microorganismos entomopatóxenos ou os seus produtos que causan patoloxías con acción letal nos insectos hospedes.

Loita etiolóxica ou biotécnica: consistente na utilización de substancias naturais, ben de orixe orgánico ou sintéticas, coñecidas como mediadores químicos ou substancias semioquímicas, que actúan sobre o comportamento dos insectos fitoparásitos -pragas- sen ser letais. Entre as substancias utilizadas están as feromonas, as máis importantes e utilizadas (técnicas de confusión sexual).

Loita física, como posibles substitutos aos praguicidas ou loita química, a partires de 1950 comezaron a estudarse métodos físicos alternativos e concretamente, as posibilidades que ofrecían as radiacións do espectro electromagnético e o seu comportamento cara os insectos.

Loita xenética: obtención de plantas resistentes mediante manipulación xenética.

Prácticas culturais: constitúen os métodos máis antigos de loita contra as pragas e enfermidades.

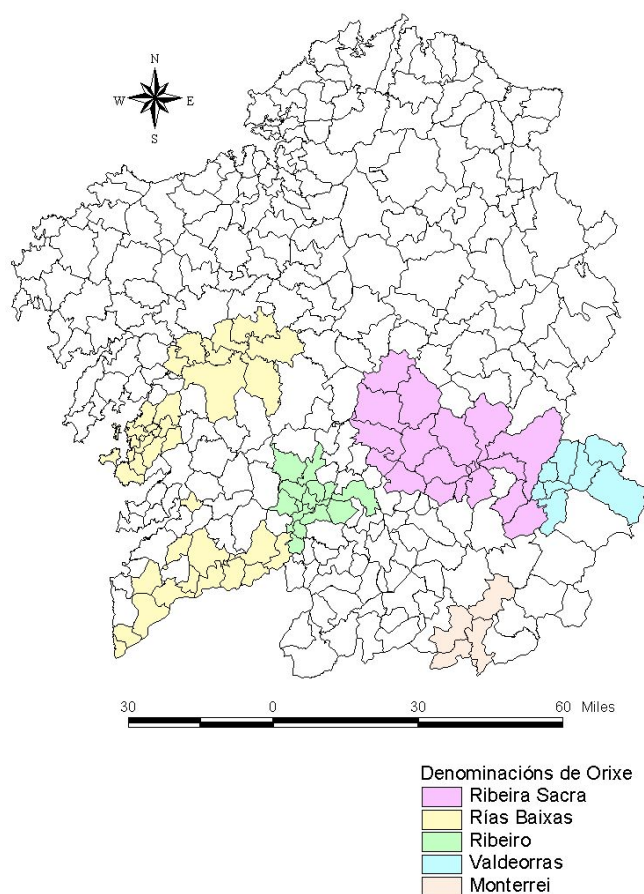
IX.2. Descrición da medida agroambiental.

Como comentamos máis arriba, en 1983 iníciase por parte do ministerio de agricultura un plan de fomento da loita integrada contra pragas creando as ATRIAS e fomentando a formación de técnicos. Estes plans están aínda vixentes, son as comunidades autónomas ás encargadas da súa xestión¹¹⁷ e consisten fundamentalmente en subvencionar a contratación dun técnico especialista nestas técnicas por parte das

¹¹⁷Cofináncianse con fondos propios das comunidades autónomas e fondos comunitarios dentro do programa marco.

agrupacións de produtores. Na primeira etapa do desenvolvemento dos programas agroambientais en España só Cataluña, Murcia e Galiza (Garrido Fdez, 2000) utilizaron a medida a) de control integrado nos seus planes zonais. Así, a medida agroambiental galega de control integrado no viñedo ven apoiar para este cultivo os plans de fomento da loita integrada que xa se viñan executando dende o ano 85¹¹⁸. No preámbulo da Orde de 28 de Outubro de 1999¹¹⁹ xustifícase a elección do viñedo por tratarse dun “cultivo importante nesta Comunidade Autónoma, tanto pola extensión da superficie cultivada como polo número de traballadores empregados no sector”.

Mapa IX.1. Concellos incluídos nas D.O. vitivinícolas galegas.



Fonte: elaboración propia.

O ámbito de aplicación da medida establécese para as cinco denominacións de orixe existentes en Galiza: D.O. Ribeiro, Monterrei, Valdeorras, Ribeira Sacra e Rías Baixas. As tres primeiras están situadas na provincia de Ourense (Mapa IX.1), a última en Pontevedra, mentres que Ribeira Sacra sitúase entre Lugo e Ourense, nas marxes do río Sil que separa ambas as dúas provincias. Os seus obxectivos eran os seguintes: a)

¹¹⁸ Entrevista AD2.

¹¹⁹ DOGA do mércores 10 de novembro

mellorar a calidade da uva producida na Comunidade Autónoma de Galiza; b) diminuír o risco de atopar residuos de produtos fitosanitarios na uva no momento da colleita; c) implantar a utilización de métodos biotecnolóxicos de loita contra pragas e enfermidades respectuosos co ambiente; d) manter a diversidade biolóxica. As primas eran de ate 150,25 €/ha (25.000 ptas./ha) no caso de reducir tratamentos químicos nun 30% e de ate 300 €/ha (50.000 ptas./ha) se ademais se empregasen métodos biotecnolóxicos de protección integrada. En todo caso existía un límite de 2,5 millóns das antigas pesetas por explotación e ano.

Os beneficiarios podían ser persoas físicas ou xurídicas titulares de explotacións de viñedo. Os compromisos que se adquirían eran numerosos e consistían en:

- Reducir o consumo de produtos químicos utilizados en tratamentos fitosanitarios nun 30%, como mínimo, e utilizar na loita química exclusivamente os produtos fitosanitarios incluídos no anexo II da orde correspondente, durante un prazo de cinco anos.
- Se era o caso, desenvolver un programa de protección integrada do viñedo mediante métodos biotecnolóxicos, conforme as especificacións técnicas sinaladas no anexo I e no libro de campo especificado no anexo III, durante un prazo de cinco anos.
- Dispor, directamente ou como membro dunha agrupación de defensa vexetal, ATRIA, SAT, Cooperativa ou outra dos seguintes servizos: a) Unha superficie total de viñedo en couto redondo, igual ou superior a cinco ha, na que polo menos o 85% estivese incluída na medida. Esta superficie mínima choca coa realidade da maioría das explotacións de viñedo en Galiza pero foi a considerada mínima para que os tratamentos fosen eficaces¹²⁰, b) Asistencia técnica na aplicación de tratamentos fitopatolóxicos, c) Dispor de un técnico competente para efectuar os controis fitosanitarios de seguimento da execución do programa e d) Dispor dun sistema de control e verificación da execución do programa.
- Incluír no programa, polo menos o 50% da superficie da explotación destinada a viñedo, considerando sempre parcelas completas.
- Someter a maquinaria de aplicación a revisións periódicas cada dous anos, mínimo.

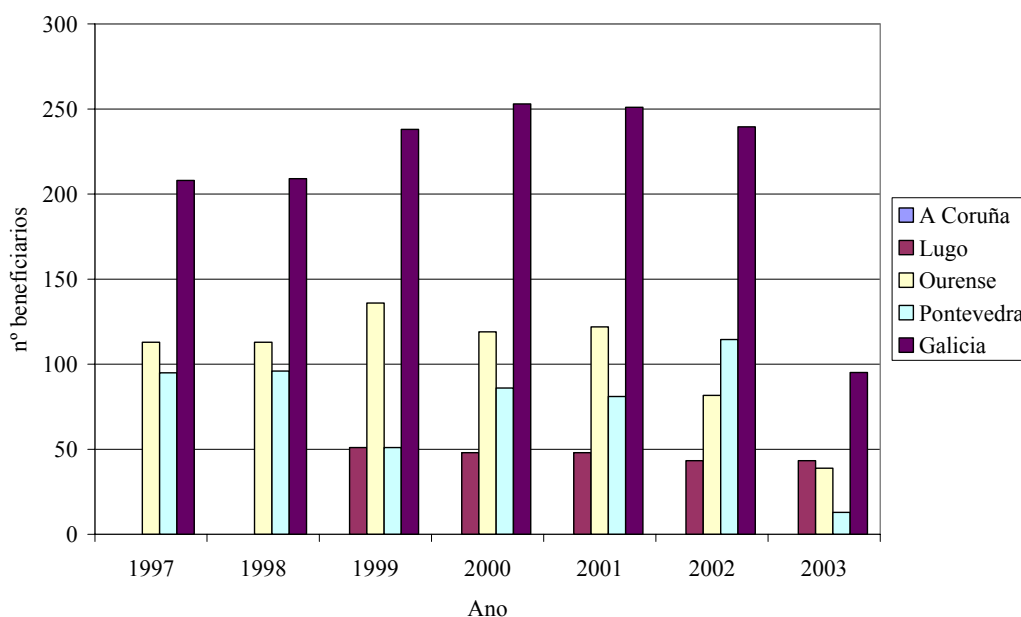
¹²⁰ Entrevistas AD2 e OP5.

- Cumprir as indicacións da Dirección Xeral de Producción Agropecuaria en canto á execución do programa e permitir o libre acceso á explotación dos técnicos responsables do seu seguimento.
- Participar nos cursos de formación sobre técnicas de protección integrada dos viñedos que imparta a Consellería de Agricultura.
- Subscribir un compromiso, directamente ou a través da asociación correspondente, coa delegación provincial da Consellería para a realización do programa.

IX.3. Alcance e acollida da medida.

A táboa en anexo 5 e o gráfico IX.1 permítenos ver a evolución da acollida da medida. Aqueles que comezaron en 1997 remataron os seus contratos en 2001 pero non aqueles que se integraron máis adiante. Aquí mostramos os datos ate 2003 pero a nosa análise vaise centrar fundamentalmente no período 1997-2001.

Gráfico IX.1. Evolución do número de beneficiarios da medida de Protección Integrada



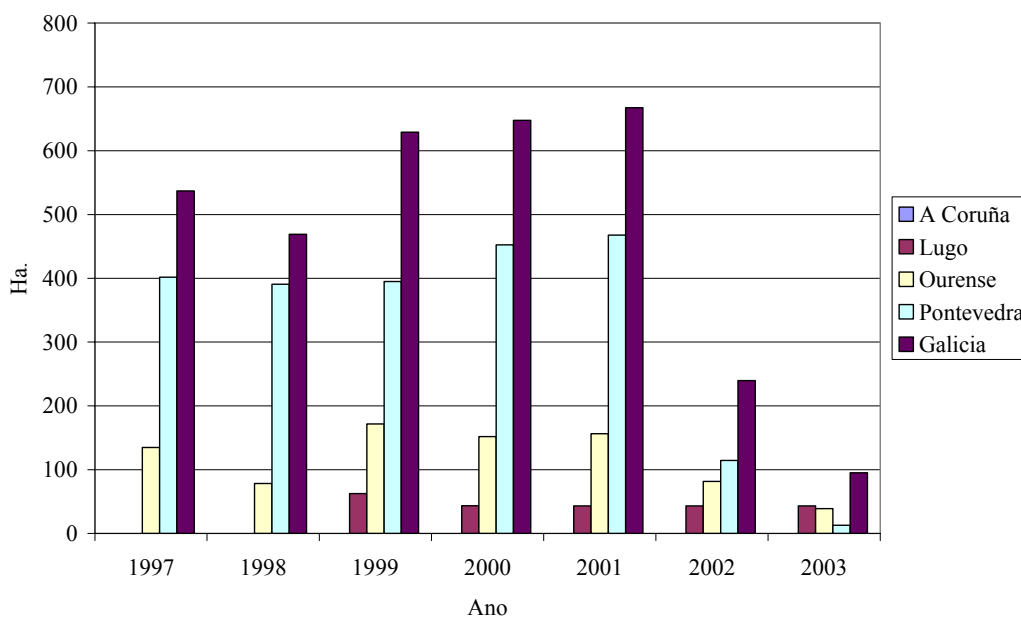
Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados pola Consellería de Política Agroalimentaria.

Ao longo destes anos o número de beneficiarios (gráfico IX.1) a penas variou incrementándose soamente en 43 explotacións o que significa un 20,6 % de beneficiarios e un 24,3% de superficie acollida con respecto a 1997. A partires do gráfico anterior, e se damos por válidos os datos cos que contamos, podemos deducir que houbo abandonos antes de que se cumprisen os cinco anos de contrato. Unha das posibles causas para este abandono, á marxe de outras relacionadas co incumprimento dos compromisos ou de

descontento sobre as que non temos información da administración, é o feito de que era necesario solicitar a axuda cada ano coa única excepción do ano 1998. Neste ano non se publicou a orde correspondente aínda que si se efectuaron os pagos aos beneficiarios acollidos en convocatorias anteriores o que fixo que en 1999 algúns dos beneficiarios esqueceran renovar a petición da axuda.

O número de beneficiarios finalmente acollidos á medida para este primeiro período contrasta sensiblemente cos 3.000 beneficiarios que se prevía podían acollerse á medida nun principio¹²¹ e contrasta aínda máis coas 13.595 explotacións acollidas a D.O. segundo o censo de 1999 cunha superficie de 6.310 ha. A xustificación parece radicar, como apuntamos máis arriba, na esixencia de ter unha parcela mínima de 5 ha en coto redondo, requisito difícil de cumprir para moitos dos previsibles beneficiarios (a superficie media por explotación non chega a 0,5 ha para as cinco D.O.). Este feito ten suscitado a crítica das organizacións profesionais que ven nel un mal deseño da axuda (Entrevista OP5) aínda que os xestores da medida apuntan unha certa falta de interese “non están acollidos porque non o piden”¹²².

Gráfico IX.2. Evolución da superficie acollida á medida de Protección Integrada en viñedo. Distribución provincial.



Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados pola Consellería de Política Agroalimentaria.

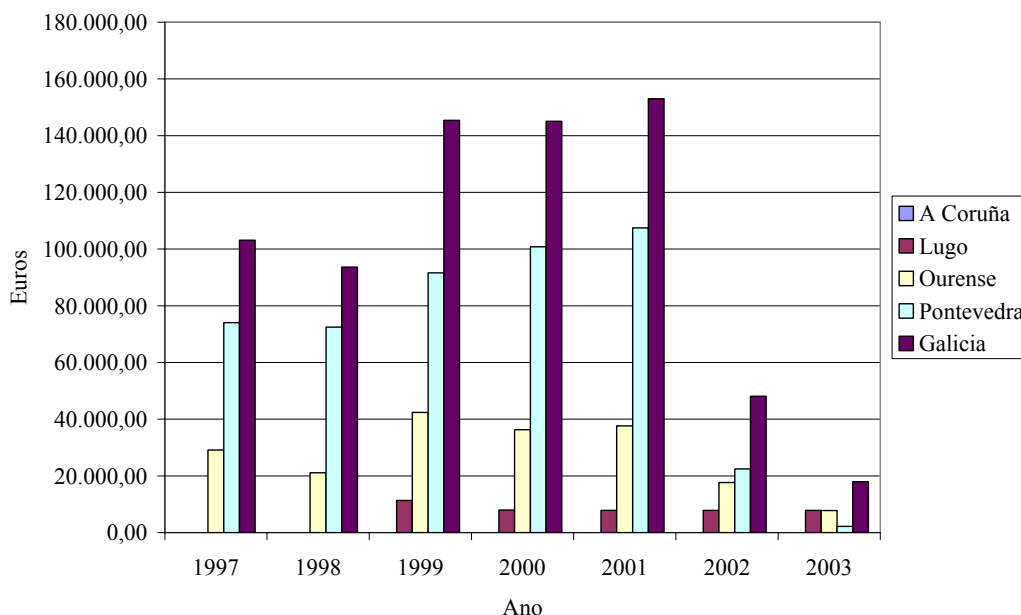
As explotacións lucenses son as últimas en entrar na medida xa que ate 1999, coincidindo coa publicación no DOGA dunha nova convocatoria, non atopamos a ningún beneficiario desta provincia. Comezase polo tanto coas denominacións pontevedresas e

¹²¹ BOE nº 50 de 27 de Febreiro de 1997.

¹²² Entrevista AD2 e traballo de campo.

ourensás. Pontevedra, coa D.O. Rías Baixas é a provincia que acolle unha maior superficie (gráfico IX. 2), xa que non un maior número de beneficiarios, o cal indica que nesta denominación integráronse maioritariamente explotacións grandes¹²³ como vemos na táboa IX.1.

Gráfico IX.3. Evolución das cantidades pagadas pola medida de Protección Integrada



Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Política Agroalimentaria.

Táboa IX.1. Evolución da superficie media por beneficiario.

	1997	1998	1999	2000	2001
Provincia	ha/ben.	ha/ben.	ha/ben.	ha/ben.	ha/ben.
Lugo			1,23	1	1
Ourense	1	0,69	1,26	1	1
Pontevedra	4	4,07	7,74	5	6
Galiza	3	2,24	2,64	3	3

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Política Agroalimentaria.

En Lugo e Pontevedra as superficies por beneficiario (táboa XI.1) son menores da superficie mínima esixida para acceder á subvención porque existe a posibilidade de asociarse entre varios propietarios de fincas lindeiras e realizar os tratamentos conxuntamente.

Con respecto á evolución dos fondos outorgados (táboa IX.2) a subvención por ha é moi elevada en comparación coas medias española e comunitaria de todas as medidas agroambientais (82 e 99 €/ha respectivamente).

¹²³ A superficie media por explotación na D.O. Rías Baixas é de 0,46 ha.

Táboa IX.2. Evolución dos importes medios de axuda.

	1997	1998	1999	2000	2001
€/ha	192,2	199,7	231,1	224,0	229,3
€/beneficiario	496,1	448,1	611,0	573,5	609,7

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Consellería de Política Agroalimentaria.

IX.4. Resultados do traballo de campo.

Para o caso da protección integrada fixemos dous tipos de entrevistas: aquelas dirixidas aos técnicos que fan o seguimento das parcelas acollidas (7), e aquelas dirixidas aos propietarios das parcelas (15) nas D.O. Rías Baixas e Ribeira Sacra. Estes 15 casos supoñen o 6% dos beneficiarios en 2001 e ilustran parte da problemática que afecta á aplicación desta medida. As explotacións estudadas foron seleccionadas de xeito aleatorio a traveso das informacións proporcionadas polos técnicos. Completan o estudo as entrevistas aos mesmos técnicos que, en calidade de expertos, emiten opinións autorizadas sobre o desenvolvemento da medida. Trátase de 6 entrevistas, 4 a técnicos de ATRIAS integradas no programa agroambiental (ás mesmas ás que pertencen os produtores entrevistados), unha fóra actualmente aínda que estivo no pasado e unha que nunca se adheriu á medida. As entrevistas realizáronse ao longo do ano 2003. Completamos a información coas opinións, xa citadas, do responsable da xestión da medida na administración e dos representantes das distintas organizacións profesionais.

IX.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.

Dividimos as 15 explotacións estudadas en dous grupos atendendo á súa personalidade xurídica. Así temos 8 persoas xurídicas, todas elas adegas que comercializan o seu viño con marca propia¹²⁴, e 7 propietarios individuais que na súa maioría venden a cooperativas (5) e tan só un fai viño. Temos polo tanto unha representación de todas as tipoloxías de posibles beneficiarios para a medida de protección integrada.

¹²⁴ Dentro das explotacións acollidas a D.O. en 1999 118 (o 0,9%) eran persoas xurídicas das cales, 49 sociedades mercantís, 5 entidades públicas, 4 cooperativas, 7 S.A.T. e 53 outras.

Táboa IX.3. Características produtivas das explotacións estudadas.

	Sup. Media viñedo (ha)	Nº medio de parcelas	Dedicación principal da explotación		Total explotacións acollidas a D.O. galegas en 1999.
			Viño	Outros	
Adegas	37,7	5,6	8	0	118
Propietarios individuais	2,6	8,3	6	1	13.477
Total casos	12,1	6,3	14	1	
Total explotacións acollidas a D.O. galegas en 1999.	0,45	18,3	7.143 (52,5%)	6.452 (47,5%)	13.595

Fonte: elaboración propia a partir de datos do traballo de campo e de datos do Censo Agrario 1999.

As superficies (táboa IX.3) son moi superiores as medias para o conxunto das explotacións galegas. O cadro anterior confirma como son as adegas profesionalizadas as que manteñen maiores superficies e un menor grado de parcelación o que as sitúa en mellores condicións para ser beneficiarias da medida. Mentres, os propietarios individuais manteñen superficies moi pequenas e na súa maioría deben pedir as axudas en unión con outros propietarios, en moitos dos casos amparados pola asociación á que pertencen.

Táboa IX.4. Características socioeconómicas dos propietarios individuais.

	Titulares Mulleres	Idade media	Residencia habitual fóra da explotación	Asalariados	Asociacións de produtores (afiliación)	Dedicación principal do titular		
						Agri- cultu- ra.	Xubi- lados.	Outros
Casos estudados	2	52,3	4	1	6	2	2	3
Conxunto D.O. 99	40,5%	57,6				69,8%		26,3%

Fonte: elaboración propia.

Como vemos na táboa IX.4, aínda que 5 dos entrevistados teñen idades superiores a 53 anos, a idade media dos casos estudados non é moi elevada en comparación cos 57,6 anos de media das explotacións de viñedo acollidas a D.O. en 1999. Tamén a información proporcionada polos técnicos das ATRIAS lévanos a apreciar unha certa xuventude entre os interesados por este tipo de medidas nun contexto de elevada idade media. Así, 3 das seis asociacións das que recolleemos datos presentan unha idade media dos seus socios por debaixo ou arredor dos 50 anos mentres que en dúas a idade media era de máis de 55 anos¹²⁵. En palabras dunha das técnicas “a xente nova é a que está investindo e a que ten unha maior superficie media”, aínda que nesta mesma asociación pénsase que un dos problemas existentes é a elevada idade media dos asociados (“a maioría son xubilados”).

¹²⁵ A sexta trátase dunha asociación de sociedades mercantís.

Por outra banda máis da metade dos entrevistados (4 casos de 7) declaran non ter sucesor pero hai que engadir que dous non o teñen porque son aínda novos.

Os datos de residencia habitual e de dedicación principal dos casos estudados fálannos do predominio das explotacións a tempo parcial ou mantidas por xubilados. Este punto vese confirmado polos comentarios dos técnicos das asociacións visitadas. Pero é tamén unha das características dos pequenos produtores de viño en Galiza que manteñen a viña en paralelo a outras actividades, moitas veces agrarias ou gandeiras especialmente naquelas zonas máis alonxadas dos centros industriais e de servizos.

IX.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.

O grado de satisfacción co desenvolvemento da medida non é moi elevado a xulgar polo número de entrevistados que declaran non ter suficiente información por parte da administración con respecto á medida (9) pero tamén en relación con cuestións técnicas: “falta de fluidez na comunicación”, “non funciona a rede de avisos”. Dentro dos problemas declarados para o cumprimento dos compromisos un redonda nesta escasa comunicación coa administración: falta de información sobre novos produtos existentes no mercado que poderían ser autorizados na loita integrada (referido en 2 casos).

Os técnicos das ATRIAS dos que recabamos a súa opinión tamén expresan queixas en relación á información recibida da administración. Só dous destes expertos consideran que a información é suficiente, mesmo se un indica que foi escasa ao principio. Os outros catro coinciden en sinalar que os técnicos da administración non ofrecen unha boa información por falta de tempo “están a outras cousas e isto é un tema menor” aínda que teñan boa disposición persoal. Aparece tamén aquí o problema da falla dunha boa rede de avisos e un denuncia a escasa implicación da administración que se limita ao control administrativo e mantén unha comunicación unidireccional cara os administrados, sen posibilidades de “feed back” no que se refire a este tema..

Táboa IX.5. Canle de coñecemento da medida

	Iniciativa propia	Visitas da administración	Cooperativa	Asociación viticultores	Traballo relacionado.
Adegas	2	4	0	2	0
Propietarios individuais	0	0	4	1	2
Total casos	2	4	4	3	2

Fonte: elaboración propia.

Como vemos na táboa IX.5 a maior parte dos entrevistados tiveron coñecemento da medida a traveso da cooperativa ou da asociación de viticultores, mentres que as visitas ou reunións informativas organizadas pola administración semellan terse centrado nas adegas. Por outra banda, detectamos nas nosas conversacións cos técnicos e cos

responsables das organizacións profesionais agrarias dous tipos de Asociacións. Por unha banda, aquelas ATRIAS impulsadas polas organizacións agrarias ou as cooperativas para aproveitar as axudas dadas pola administración para a contratación do técnico ou a subvención dalgún dos tratamentos. Por outro lado, asociacións de adegas preocupadas por lograr asesoramento técnico, redución de custos, e tamén acceder ás subvencións.

Táboa IX.6. Motivacións para a integración na medida

	Recomendación do técnico ou de un terceiro	Motivos económicos (1)	Mellora calidade da uva (2)	Motivos ambientais (3)	Conservación da viña	1 +	1 +	2 +
						2	3	3
Adegas	0	2		2	0	1	1	2
Propietarios individuais	2	1	2	0	1	1	0	0
Total casos	2	3	2	2	1	2	1	2

Fonte: elaboración propia.

Con respecto ás motivacións para integrarse na medida (táboa IX.6) a mellora da calidade da uva e os motivos económicos, ben o cobro da axuda (4 casos) ben a redución de tratamentos, semellan ser o incentivo principal para a integración na medida do grupo estudado xa que están presentes en 6 das respostas. As motivacións ambientais aparecen en 5 dos casos. Curiosamente esta é unha motivación aducida fundamentalmente polas adegas, que, con probabilidade, pretenderon unha posible rentabilización comercial do emprego de métodos de produción “compatibles” coa protección do medio.

Na outra cara da moeda, as conversacións cos técnicos de ATRIAS e coas organizacións de agricultores (Entrevista OP4) coinciden en sinalar dúas causas para non solicitar a axuda agroambiental¹²⁶: a falta de superficie e os requisitos burocráticos. A falta de superficie podería ser superada coa asociación dos produtores, como de feito se fixo en diversos lugares, pero as razóns aducidas para non facelo nalgúns das ATRIAS visitadas foi que o elevado número de socios e parcelas complicaba a xestión en demasía¹²⁷ xa que os propietarios tiñan obxectivos diverxentes. Por outra banda algún dos expertos sinala que “agrupalos é moi difícil porque o incentivo económico non é suficiente”.

Abondando nesta insatisfacción 3 das 6 asociacións visitadas non están no segundo período de aplicación da medida agroambiental (2002-2006) e unha si aínda que xa declara que é posible que non logren cumprir os compromisos. As razóns para este rexeitamento a entrar no novo programa veñen da man das novas restricións para o uso de produtos e tratamentos que din non adaptarse á realidade da zona (moi húmida e con constantes pragas). No caso dunha das ATRIAS que xa non estaba no anterior programa, a falla de superficie suficiente é o problema. Só dúas das asociacións están plenamente

¹²⁶ Non todos os asociados das ATRIAS visitadas están integrados no programa agroambiental.

¹²⁷ Isto esixe tratamentos e organización do traballo conxuntos.

satisfeitas e continúan na nova programación da medida, ben é certo que unha está situada nunha zona con menores problemas de pragas (en 2003 deron só 4 tratamentos no ano).

Con respecto á intención de continuar na medida dos produtores entrevistados, oito dan unha resposta negativa, sendo a metade adegas e a outra metade produtores individuais. As razóns esgrimidas por estes últimos son fundamentalmente a escasa contía das axudas mentres que as adegas insisten máis nas condicións máis restritivas da nova medida. Aínda así, a outra metade dos entrevistados manifestaron claramente a súa intención de continuar, catro de entre eles na medida de produción integrada, que finalmente non se puxo en marcha.

IX.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.

Preguntados directamente sobre se consideraban suficientes as axudas en relación aos compromisos que tiñan que cumprir 14 dos 15 produtores considéranas insuficientes aínda que só dous como vimos anteriormente afirman non continuar na medida por este motivo. Ademais 6 (4 adegas e 2 produtores individuais) manifestan que as axudas agroambientais melloraron a rendibilidade da explotación, resposta contraditoria co feito de que estas representen entre o 1% e o 2% dos ingresos no caso dos produtores individuais e non máis do 1% no caso das adegas segundo declaracións dos entrevistados.

En todo caso, non cabe dúbida de que o sector pasou por unha expansión importante nos últimos anos e isto reflíctese nas respostas dos entrevistados xa que 10 manifestan que os seus ingresos melloraron nos últimos cinco anos e só dous que diminuíron por causa da baixada do prezo da uva. Para o resto non se rexistraron cambios. Neste senso 10 entrevistados pensan que a situación económica na comarca mellorou nos últimos cinco anos (táboa IX.7) e tamén expresan opinións optimistas sobre o futuro da viticultura sempre e cando se profesionalice e se manteña o prezo. Estas opinións optimistas son fundamentalmente expresadas polas adegas xa que os produtores individuais, menos profesionalizados en xeral e con explotacións máis pequenas, teñen unha perspectiva máis pesimista.

Táboa IX.7. Percepcións subxectivas sobre a situación económica da comarca e da viticultura.

	Visión sobre a situación económica na comarca		Percepción sobre o futuro da viticultura.	
	Mellorou	Empeorou	Positiva	Negativa
Adegas	7	1	7	1
Produtores individuais	3	3	3	4

Fonte: elaboración propia

IX.4.4. Cambios inducidos pola medida.

A táboa IX.8 mostra como os aspectos nos que se rexistraron maiores cambios nas explotacións analizadas foron a redución dos gastos de explotación e do número e de tratamentos así como o cambio cualitativo nos mesmos. As respostas obtidas non nos permitiron facer unha cuantificación destes aspectos nestas explotacións pero a xulgar polas dificultades apuntadas á hora de cumprir cos compromisos, estas reducións fanse sempre e cando non se poña en risco a produción.

Táboa IX.8. Cambios inducidos pola integración na medida agroambiental. (Análise das entrevistas a produtores)

Nº de casos	+	-	=	Cambio cualitativo
Traballo	2	3	9	
Gastos	4	7	3	
Adubado	0	2	5	1
Tratamentos	0	9	1	14
Castes				3
Organización			9	5

Fonte: elaboración propia.

Atendendo ás respostas dos técnicos entrevistados (táboa IX.9) o grado de redución dos tratamentos sitúase arredor do 20% aínda que dependendo do tipo de produtos a redución nas fincas piloto pode ser maior, entre o 50 e o 75%. Evidentemente esta redución depende moito da zona onde estean situadas as parcelas e polo que parece, o tratamento máis difícil de diminuír son os fungicidas debido ao Mildiu. Por outra banda a redución leva aparellada unha baixa dos gastos de explotación a pesares de que algún produtor sinalaba que os produtos a empregar resultaban máis caros.

Táboa IX.9. Cambios inducidos pola integración na medida agroambiental. (Análise das entrevistas a técnicos).

LABORES	1	2	3	4	5	6
Cambios nas técnicas de produción	Si	Non	Si	Si	Si	Non
Tipo de laboreo	Non	Si	Si	Si	Non	Non
% redución do nº de tratamentos ano ano (depende do ano)	40%-50%	20%	20%-25%		50%	10-15%
Tipo de produtos		Si	Si	Si	Si	
Cantidades de produtos			-	-	-	-
Cambio de castes			Non	Non	Si	Si
Traballo	+	=	=	-	+	-
Organización	◊	◊	=	◊	◊	◊
Gastos	-	=	=	-	-	-
Producción (cuantificar)	=	=	=	=	-	=

Fonte: elaboración propia.

“◊” diferente; “-“ menos; “+” máis.

Vemos como a maioría considera que a medida induciu cambios nas técnicas de produción e a metade que houbo cambios no tipo de laboreo. Na maioría dos casos cambiáronse o tipo de fitosanitarios utilizados e reducíronse as cantidades aplicadas. Con respecto ao traballo tanto se miramos as contestacións dos produtores como dos técnicos non hai unha opinión xeneralizada sobre se este aumentou ou diminuíu. Se ben é certo que a diminución do número de tratamentos reduce o traballo, tamén hai que estar máis pendente do momento en que deben realizarse as aplicacións, así mesmo non poder botar herbicidas incrementou o traballo de laboreo nalgúns casos.

Curiosamente hai unha contradición aparente entre as respostas dos produtores e dos técnicos con respecto a cambios na organización do traballo na explotación. Mentres que só cinco produtores refíren cambios na mesma a maioría dos técnicos coinciden en sinalar unha organización diferente a raíz da entrada en protección integrada. Onde si hai consenso é na opinión de que a entrada na medida non supuxo cambios cuantitativos na produción aínda que si cualitativos. Non houbo cambios cuantitativos, entre outras cousas porque como xa dixemos en canto se pensa que a produción está en perigo utilízanse os medios necesarios para evitar a perda. Por outra banda todos coinciden en sinalar a incidencia da medida na mellora da calidade da uva que, non obstante, non se reflicte no mercado xa que non existe un prezo diferenciado para a uva de protección integrada que para a outra. Só unha única bodega admitía unicamente uva de protección integrada e utilizaba, na altura, este feito dentro da súa política comercial como sinónimo de calidade.

Oito son os casos que declaran ter dificultades co cumprimento dos compromisos, e destes, 7 son adegas. Un é o xa citado de falla de información por parte da administración (2 casos), o resto de problemas refírense á falta de integración na loita integrada das fincas lindeiras (2 casos), dificultades para reducir o número de tratamentos

pola humidade da zona (5 todos eles situados na D.O. Rías Baixas), e finalmente o maior traballo que implica non botar herbicidas (1 caso).

Os técnicos apuntan algunhas causas a maiores que explican as dificultades para reducir os tratamentos: o seguimento dos calendarios anteriores (moitas veces aconsellados polas casas comerciais) por parte dos propietarios, a existencia de viticultores a tempo parcial que dan os tratamentos cando lles convén e non cando é necesario e o medo a perder a colleita ante unhas condicións climáticas que favorecen as pragas.

A pesares do apuntado os técnicos coinciden en sinalar un aceptable cumprimento dos compromisos na maioría dos casos aínda que pensan que é necesario insistir moito ademais de ser especialmente importante a confianza que se teña no técnico. Como punto negativo sinalar que un dos técnicos refire como na asociación que el levaba anteriormente volvéronse utilizar insecticidas en canto se abandonou o programa e cesou a subvención para a loita biolóxica contra a polilla.

IX.4.5. Sensibilización ambiental

Referirémonos a continuación aos resultados para a pregunta “Qué lle parecen en xeral as medidas de protección do ambiente?”. A resposta máis numerosa foi “Ben” sen maiores matizacións (5 casos que non coinciden con aqueles que expresaron motivacións ambientais para integrarse na medida) polo que non consideramos significativas estas respostas. Por outra banda en 8 dos casos non contestaron ao que se lles preguntaba ou non souberon qué dicir. Só nun caso queixáronse de que eran medidas moi restritivas e noutro consideraban que se aplicaban mal.

Por outra banda e en función das respostas a preguntas analizadas nos apartados anteriores poderíamos distinguir dous grupos de beneficiarios: aqueles que non están dispostos a perder a colleita e que polo tanto as condicións máis restritivas das novas medidas lévanos a pensar en non continuar; e aqueles que si están dispostos a continuar no programa. Dentro destes últimos estarían gran parte dos que aducen motivacións ambientais para acollerse. Dentro do noso grupo de entrevistados, das 5 adegas que manifestaron este tipo de motivacións tres desexaban continuar, unha estaba estudando a posibilidade e outra non estaba disposta a asumir maiores restricións.

En canto ás respostas dos técnicos é interesante sinalar que todos consideran que a medida de protección integrada induciu unha maior conciencia ambiental nos produtores e tamén unha maior conciencia sobre o cumprimento das normas de hixiene e seguridade persoal á hora de aplicar os tratamentos aínda que ao mesmo tempo sinalan que ante unha

previsíbel perda da colleita o cumprimento dos compromisos de redución de tratamentos queda descartado.

IX.5. Conclusións.

IX.5.1. Efectos Socioeconómicos

De novo atopámonos con que a comparación entre o número de beneficiarios e superficie efectivamente acollida co número de beneficiarios e superficie potencialmente acollíbles ofrece un grado de aplicación moi feble en Galiza. É certo que estas cifras corresponden a unha medida que se vai implantando lentamente e habería que comparar cos resultados do segundo período de aplicación, pero o estudo feito revela xa algunhas eivas que poden dificultar no futuro o éxito na consecución dos obxectivos fixados.

Unha comparación quizais máis axeitada tería sido comparar o número de acollidos á medida agroambiental co número de acollidos á medida de fomento de ATRIAS. Lamentablemente non dispoñemos destas cifras pero no transcurso da investigación atopámonos con ATRIAS que non estaban acollidas fundamentalmente pola falta de superficie mínima necesaria para integrarse. Esta é unha das razóns máis aducidas polos técnicos para xustificar a non integración ou continuación na medida e xa vimos como a superficie mínima esixida superaba en moito a media das explotacións galegas. O certo é que para o segundo período de aplicación a superficie mínima de cultivo foi rebaixada a 0,3 ha para o viñedo pero o couto redondo requirido seguía a ser de 4 ha.¹²⁸.

En coherencia co anterior as superficies medias acollidas indican que os maiores beneficiarios foron as grandes explotacións en mans de adegas. Estas tamén semellan ter un maior acceso á información directamente a traveso da administración aínda que as asociacións cumpren un papel moi importante neste senso.

Con respecto ao impacto económico das axudas a elevada axuda media por ha e beneficiario en comparación co resto de medidas do programa galego e coa media española, contrasta co escaso peso que teñen as axudas nos ingresos dos beneficiarios, especialmente das adegas, e coa queixa dos propietarios individuais sobre a súa cativeza. Neste senso o estudo de casos feito permítenos formular unha serie de hipóteses sobre a relevancia das axudas económicas. En principio estas son un bo reclamo para atraer aos produtores ao programa tal e como indica a súa presenza dentro das motivacións aducidas para a integración no mesmo. Pero despois, á hora de continuar na medida pesa máis a mellora da calidade da uva que se espera obter. Para as adegas, ademais, semella que a posible utilización comercial dunha produción ambientalmente compatible lles resulta

¹²⁸ Cinco ha no período anterior.

interesante, así como a colaboración coa administración que lles permitiría obter información sobre técnicas e novidades (así o esperaban polo menos cando se queixan da falla de intercambio de información neste senso).

A medida tamén ten demostrado unha capacidade limitada para inducir innovacións na xestión das explotacións. Facer protección integrada supón realizar innovacións nas técnicas de produción e na organización do traballo que no contexto do sector en Galiza se ven dificultadas por: a elevada idade media dos propietarios, o predominio da viticultura a tempo parcial entre os pequenos propietarios que dificulta a aplicación na época correcta dos tratamentos e a tradición do seguimento dos vellos calendarios de tratamentos aínda recomendados polas casas comerciais.

IX.5.2. Efectos ambientais

O escaso número de beneficiarios e de superficie acollida neste primeiro período de aplicación implica que os efectos ambientais sobre o conxunto do territorio galego son necesariamente limitados.

A pesares diso, parece innegable, a tenor das opinións dos técnicos, que a medida contribuíu a crear unha maior conciencia sobre os riscos do uso de fitosanitarios e sobre a necesidade da súa racionalización. Antes “botaban de todo” “seguen pensando que canto máis boten mellor en anos malos” mentres que agora os produtores son máis conscientes dos riscos que corren e semella que existe un aceptable cumprimento dos compromisos “insistindo moito”. Ademais na medida en que a maioría dos casos estudados manifestan acudir con frecuencia a reunións técnicas, e dada a obrigatoriedade de facer cursos de formación, a medida agroambiental si ten impulsado unha mellor formación sobre aplicación de fitosanitarios.

Non obstante e sen negar esta contribución, o medo a perder a colleita constantemente citado por técnicos e produtores para xustificar o non cumprimento dos compromisos ou a non continuidade no programa, ademais dunha escasa presenza de motivacións ambientais para integrarse nel ensombrecen a súa contribución á creación dunha maior conciencia ambiental ou á consecución de dous dos obxectivos fixados polo mesmo: a implantación de métodos biotecnolóxicos e a conservación da biodiversidade. Ademais as reducións de tratamentos conseguidas segundo os técnicos entrevistados apenas cumpren co compromiso do 30%.

***X. MEDIDA DE CONSERVACIÓN DO
CONTORNO PAISAXÍSTICO E LOITA
CONTRA A EROSIÓN EN VIÑEDOS DA
RIBEIRA SACRA***

X.1. Introducción.

A Ribeira Sacra constitúe unha das paisaxes máis singulares de toda Galiza onde se combinan os canóns que forman os ríos Sil e Miño na súa confluencia co cultivo en socalcos do viñado nas beiras destes ríos, ás veces en pendentes que caen dende 500 metros de altura.

A medida de recuperación de socalcos xurde a instancias da Denominación de Orixe Ribeira Sacra que estaba interesada en todo tipo de iniciativas que puidesen dinamizar a produción da zona nun momento de claro abandono. Coñecían medidas similares como na rexión do Mosela en Alemaña e decidiron propoñer esta liña de axudas que se sumaba así aos programas de reestruturación do viñado, en marcha dende 1993. Coincidiu ademais que a Denominación de Orixe apróbase en 1996, ano de comezo das agroambientais, aínda que xa levaban traballando dende 1993 como denominación Viños da Terra. Polo tanto a iniciativa de conservación da paisaxe nace xunguida ás iniciativas de valorizar a actividade vitivinícola da zona e o prestixio dos seus caldos.

Esta medida é a única das agroambientais que non continuou na nova etapa. Estivo polo tanto vixente ate 2003 ano en que remataron os contratos comezados nos anos anteriores. Xa dende 2000 non houbo lugar a facer novas solicitudes. Este feito é lamentado polo Consello Regulador que pensa que estas axudas “en vez de desaparecer debían incrementarse para seguir mantendo a estrutura produtiva na Ribeira Sacra”. A administración, pola súa banda, aduce que a xestión da medida resultaba máis cara que o volume de axudas que se repartía e que a cantidade por produtor era moi baixa¹²⁹

X.2. Descrición do programa agroambiental.

O ámbito territorial de aplicación deste programa son os concellos acollidos á D.O. Ribeira Sacra, a saber: A Peroxa, A Teixeira, Castro Caldelas, Manzaneda, Pobra de Trives, Parada do Sil, Carballedo, Chantada, Monforte, Nogueira de Ramuín, O Saviñao, Pantón, Pobra de Brollón, Ribas do Sil, Quiroga, Sober e Taboada, concellos situados nas provincias de Lugo e Ourense nas beiras dos ríos Miño e Sil como se ve no seguinte mapa.

¹²⁹ Entrevista AD6.

Os obxectivos do programa eran: a) manter a paisaxe peculiar que o cultivo do viñedo en socalcos proporciona nos vales dos ríos Sil e Miño na Ribeira Sacra b) Previr a erosión das ladeiras mantendo o sistema de cultivo con socalcos. c) Manter a actividade agrícola nestas terras evitando a invasión de mato e o perigo de incendios e d) Permitir o sostemento dunha poboación rural nunha zona na que a súa diminución é constante.

1. Cultivar o viñedo en socalcos cun máximo de tres filas de cepas por socalco ou no caso de ter máis filas a pendente natural do terreo debía ser superior ao 75%. En 1999 isto modificouse sendo o número máximo de fileiras de 8 por socalco e no caso de ter máis a pendente natural do terreo debía ser superior ao 30%. Como vemos a modificación debía significar que moitos máis propietarios estaban en condicións de acceder ao programa.
2. Manter o cultivo do viñedo en socalcos durante un período mínimo de 5 anos a partir da data de aprobación da solicitude.
3. Realizar os traballos necesarios para o mantemento das muras dos socalcos utilizando materiais orixinais, fundamentalmente pedra da zona.
4. Realizar prácticas de cultivo tradicional empregando fundamentalmente fertilizantes orgánicos e labores de cava manuais, eliminando a utilización de fertilización nitroxenada mineral.
5. Realizar como máximo un tratamento herbicida utilizando produtos non residuais
6. Cultivar unha superficie mínima de viñedo no sistema de socalcos de 1500 m², en parcelas cunha superficie mínima de 500 m². Este condicionamento foi modificado en 1999 pasando a ser 1000 m² a superficie mínima e 100 m² a das parcelas.
7. Cultivar unicamente castes de vide autorizadas ou recomendadas de xeito que a porcentaxe da superficie total incluída no programa ocupada por castes recomendadas sexa superior ao 60%
8. Dispoñer directamente ou como membro do consello regulador dun técnico competente para o seguimento do programa e dunha superficie de viñedo en socalcos igual ou superior a 0,5 ha en coto redondo. Este último requisito foi suprimido en 1999.

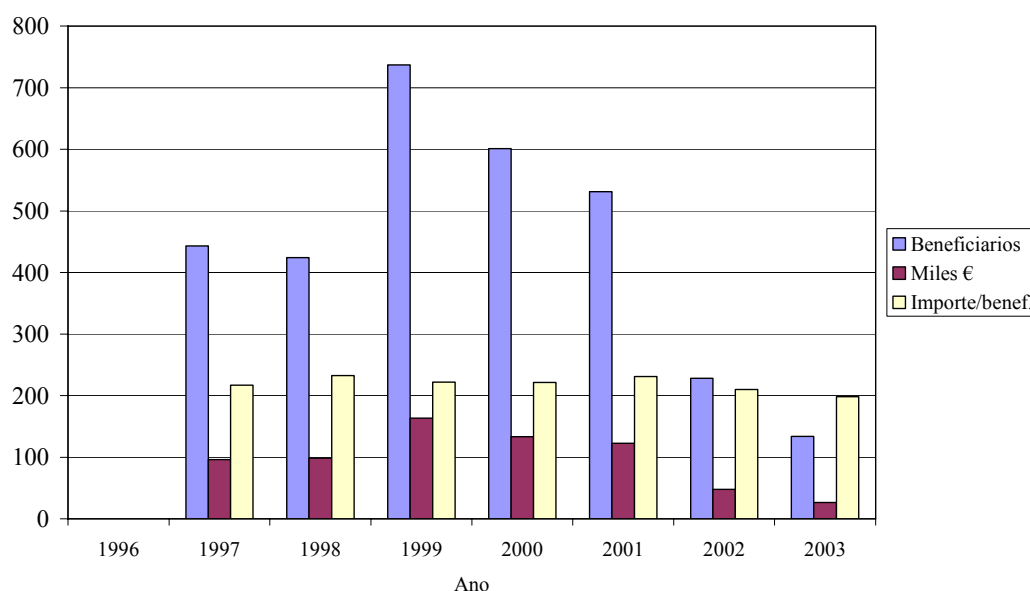
A contía da axuda era de 428,4 € (70.000 ptas.) por ha e ano durante 5 anos co límite dos 2.500.000 de ptas. por beneficiario.

Neste caso a difusión da información sobre a medida realizouse a traveso do Consello Regulador da D.O. quen canalizou tamén a tramitación das axudas. A partires do ano 2000 non se admitiron novas solicitudes de explotacións que non tivesen concedida a axuda en anos anteriores.

X.3. Alcance e acollida da medida.

O gráfico X.1 ilustra a evolución do número de beneficiarios e dos importes subvencionados aprobados.

Gráfico X.1. Evolución da medida. Beneficiarios e Importes.



Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados pola Consellería de Política Agroalimentaria

Observamos como en 1999 coa publicación da nova orde o número de beneficiarios se incrementa de xeito importante. O número viticultores que acabaron o compromiso de cinco anos é baixo en relación ao número de produtores da D.O que en 2001 era de 2.600. Aínda así hai que dicir que a acollida foi boa xa que no ano 1999 o número de expedientes aprobados supuxo case o 45% dos produtores da D.O naquel ano pero como vemos houbo moitos abandonos¹³¹. Estes abandonos producíronse en boa medida por cuestións de tipo burocrático como explicaremos máis adiante.

O importe por beneficiario (gráfico X.1) a penas varía ao longo do período situándose un pouco por riba dos 200 euros o que da idea da catividade das explotacións acollidas á medida (a superficie media por explotación no ámbito da Denominación de Orixe é de 0,43 ha) tal e como ilustra a táboa X.1.

Táboa X.1. Evolución da superficie por beneficiario

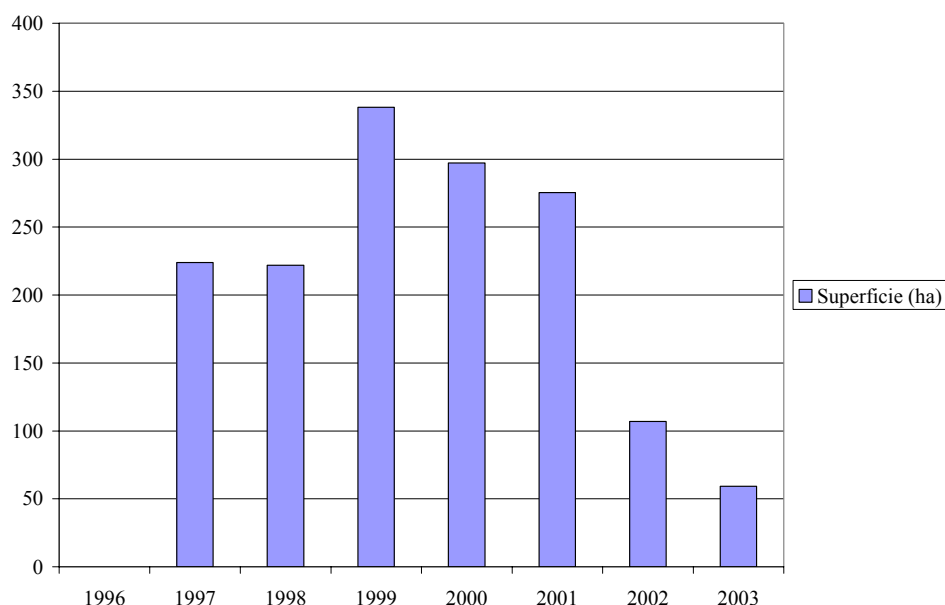
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sup./ben.	0,51	0,52	0,48	0,49	0,52	0,47	0,44

Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados pola Consellería de Política Agroalimentaria

¹³¹ Segundo fontes do Consello Regulador houbo en total 1.259 viticultores que solicitaron a axuda pero só cumpriron o compromiso de 5 anos 668.

No gráfico X.2 mostramos a evolución das superficies acollidas que como vemos ten o mesmo tipo de evolución que o número de beneficiarios. De novo a superficie acollida en 1999 chegou a representar o 28% da superficie total da D.O. e en 2001 algo máis do 20%.

Gráfico X.2. Evolución da superficie acollida á medida.



Fonte: elaboración propia a partires de datos proporcionados pola Consellería de Política Agroalimentaria

Estas cifras contrastan coas ofrecidas polo Consello Regulador sobre número de solicitudes e que son lixeiramente máis elevadas como vemos na táboa X.2 ilustrando de novo unha boa acollida especialmente nos anos 1999 e 2000 en comparación co número de socios da D.O., pero un menor cumprimento dos requisitos.

Táboa X.2. Evolución do número de solicitudes

ano	1997	1998	1999	2000	2001
Nº solicitudes	591	667	844	1023	668
Nº socios D.O.	1433	1500	1600	2500	2600

Fonte: Consello Regulador da D.O. Ribeira Sacra

X.4. Resultados do traballo de campo.

Para o traballo de campo fixemos 10 entrevistas en profundidade a beneficiarios e completamos a información proporcionada con entrevistas aos técnicos do Consello Regulador e da administración que xestionaron a medida. Os 10 casos estudados foron seleccionados polo propio Consello Regulador a quen lle pedimos estes datos. Pasamos polo tanto a describir os resultados destas 10 entrevistas obtidas no outono de 2003.

X.4.1. Características socioeconómicas dos beneficiarios.

O criterio de selección utilizado polo Consello vai marcar as características socioeconómicas dos casos estudados xa que foron seleccionados entre aqueles produtores máis novos e dinámicos. Isto fai que a idade media do grupo estudado sexa de 50,4 anos fronte aos 57 de media na D.O. e que a superficie media sexa tamén maior (táboa X.3). Observamos ademais como o grado de parcelación é moi importante.

Táboa X.3. Características produtivas das explotacións.

	Casos	Socios Consello Regulador
Sup. Media	2,1	0,43
Nº parcelas/explotación	7,8	5,1
Idade Media	50,4	57

Fonte: elaboración propia.

Dos casos estudados só 1 é unha persoa xurídica sendo o resto produtores individuais, 7 homes e 2 mulleres. 6 declaran ter sucesor. A maioría dos socios dentro da D.O. son tamén produtores individuais representando as bodegas só o 3,3%.

Xa comentamos antes como dentro da D.O. a maioría dos viticultores o eran a tempo parcial. Tamén esta é a tónica xeral dentro do grupo de explotacións estudado como se mostra na táboa seguinte (táboa X.4). Ademais a metade non vive na explotación.

Táboa X.4. Dedicación principal dos beneficiarios estudados.

	Casos
Agricultura	2
Industria	2
Servizos	4
Xubilados	2

Fonte: elaboración propia.

A pesares de que 6 dos produtores individuais declaran ter adega para facer viño, non o comercializan¹³² e só 2 son socios de cooperativas. Isto é unha mostra máis da falta de profesionalización da que falabamos no apartado anterior.

X.4.2. Grado de satisfacción xeral co desenvolvemento da medida.

Xa comentamos máis arriba que o número de solicitudes en comparación co número de socios do Consello Regulador facía pensar nunha boa acollida da medida. A isto, sen dúbida, non é alleo o labor de difusión por parte da D.O.(a traveso de bandos, de contactos cos pedáneos, anuncios en prensa e radio, pero tamén a traveso do técnico) e así, dos 10 beneficiarios entrevistados 9 tiveron coñecemento da medida a traveso do

¹³² Como se ten comentado “ter bodega propia ten un punto de recoñecemento social” Entrevista AD5.

Consello Regulador. De feito, unha vez rematada a liña de axudas os beneficiarios seguen preguntando por ela¹³³.

Con respecto ás motivacións apuntadas para integrarse na medida parece que a maioría son motivacións económicas, é dicir, o cobro da axuda. Esta foi a resposta de 6 dos 10 entrevistados e o técnico apunta que os socios seguen a interesarse por esta axuda na medida en que con ela “pagaban o sulfato”¹³⁴.

A maioría dos entrevistados declara ter suficiente información sobre a medida e só dous parecía que descoñecían os compromisos aos que lles obrigaba. De feito o técnico asegura que tan só un beneficiario tivo que abandonar por incumprimento dos compromisos (neste caso, non utilizar materiais nobres) mentres que o resto o fixo por cuestións administrativas: ben porque en 1999 non se deron conta de que había que volver pedir a axuda (en 1998 non saíra a orde e simplemente se prorrogara a axuda), ben porque había que ir asinar a Monforte e para algúns cadrálles demasiado lonxe. Dos 10 casos estudados soamente dous declararon ter dificultades para o cumprimento dos compromisos e apuntaban que a prohibición de utilizar herbicidas daba máis traballo. As dificultades para a tramitación das axudas xa foron comentadas especialmente a distancia pero dentro dos casos estudados a maioría non declara este tipo de problemas xa que o tramitou todo o Consello, se acaso, un apunta as dificultades engadidas de conseguir as fotos do catastro onde se sitúa a parcela. Este tipo de dificultades tamén son referidas polas organizacións profesionais (Entrevista OP4)

X.4.3. Satisfacción dos beneficiarios con respecto á axuda económica.

Tanto os administradores como os beneficiarios coinciden en sinalar o escaso importe das axudas. Dos 10 entrevistados, 7 considéranas insuficientes, 2 suficientes e 1 considéraas suficientes pero mellorables. Ademais só 3 casos consideran que as axudas incrementaron a rendibilidade da explotación. En función das declaracións dos entrevistados debemos supoñer que as axudas representan entre un 1 e un 10% dos ingresos salvo nun caso que aínda non tivo produción e polo tanto venda.

A pesares desta escaseza dos importes o presidente do Consello Regulador pensa que a medida axudou a que a xente se implicase na produción de viño e na dinamización da D.O. Isto ten sido positivo dende o momento que a mellora do prestixio do viño da Ribeira Sacra así como a calidade do mesmo ten dado pulo ao sector vitivinícola e isto puxo freo ao abandono do viñado na zona¹³⁵.

¹³³ Entrevista coa técnica do Consello Regulador da Ribeira Sacra.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Entrevista AD5.

O feito de que o viñedo se está recuperando na zona por medio da acción do Consello Regulador e doutros programas públicos como o de reestruturación do viñedo vese tamén nos investimentos realizados polos entrevistados (táboa X.5), na maioría dos casos coa intención de mellorar ou ampliar a explotación. Hai que ter en conta que este grupo de explotacións recolle a beneficiarios especialmente dinámicos en relación ao contexto, como xa temos apuntado. De feito a maioría (8) asisten ás reunións técnicas organizadas pola D.O.

Táboa X.5. Investimentos realizados nos últimos cinco anos polos beneficiarios estudados.

	Nº Casos
Adquisición terra	6
Adquisición maquinaria	7
Novas construcións	5
Reestruturación viñedo	5
Cambio de variedade	7

Fonte: elaboración propia.

Ademais 6 ven co optimismo o futuro da viticultura na zona debido ao prezo da uva aínda que 2 consideran un problema a falta de xente e o elevado número de persoas maiores de 65 anos.

X.4.4. Cambios inducidos pola medida.

Ao contrario que outras medidas esta non induciu ningún cambio no manexo da viña xa que se trataba de conservar ou recuperar o que xa se viña facendo antano, é dicir a conservación dos socalcos. Iso si, trátase de facelo sen introducir materiais novos e conservando a personalidade paisaxística da zona. Segundo os técnicos a maioría dos beneficiarios xa utilizaban materiais nobres (pedra da zona) por propia iniciativa. O único cambio para algunha explotación puido ser a obriga de non utilizar herbicida, pero o técnico do Consello Regulador asegura que isto non supuña ningunha diferenza sobre as prácticas habituais na zona.

X.4.5. Sensibilización ambiental

Non semella que a medida teña contribuído a mellorar a sensibilización ambiental dos beneficiarios a vulgar polas opinións do técnico do Consello. Non obstante, si se considera que as boas expectativas do viño da zona xunto co sentimento de pertenza á mesma dos seus habitantes fai que estes se identifiquen coa paisaxe característica da mesma¹³⁶ Aínda así dos 10 entrevistados só 3 responderon que este tipo de medidas de protección da paisaxe non so lles parecían ben se non que “o futuro pasaba por aí”. O

¹³⁶ Entrevista AD5.

resto de respostas (5) non demostraron unha especial sensibilización cara a protección da paisaxe.

X.5. Conclusións.

A medida que acabamos de analizar semella que dende o principio tivo un obxectivo eminentemente produtivo xa que foi pensada para apoiar a recuperación do viñado na Ribeira Sacra nun contexto no que se estaba fomentando dende Bruxelas o abandono dos viñedos. Medida impulsada dende o Consello Regulador, a administración semella non crer nela. Os funcionarios entrevistados sinalan o elevado custo da mesma en relación aos fondos distribuídos e a súa opinión de que é a recuperación do sector do viño a que fai que se manteña a paisaxe e a poboación na zona.

Non obstante, e a pesares de que a recuperación da actividade vitivinícola é determinante, queremos destacar que a medida de conservación da paisaxe contribuíu de algún xeito á valorización dun recurso ambiental, a paisaxe, que na zona ten servido para sustentar outro tipo de actividades que contribúen ao desenvolvemento económico da Ribeira Sacra: o turismo rural. O Consello Regulador pola súa banda destaca a contribución da medida á recuperación do capital produtivo. Estamos polo tanto ante un proceso de diversificación de actividades no territorio impulsada dende diferentes axentes (administracións, Consello Regulador) á que a política agroambiental contribúe.

Por outra parte, o número de beneficiarios foi relativamente baixo con relación ao número de socios a pesares da boa acollida manifestada no número de solicitudes. Como causas podemos apuntar:

a) O deseño da medida, esixindo requisitos (grado de pendente, etc) que moitos propietarios non cumprían e que se modificaron tarde.

b) O elevados custes de administración: que citan os funcionarios entrevistados especialmente con relación á escaseza dos importes distribuídos por explotación (debido á pequena dimensión das explotacións). Isto tamén explica un probable escaso interese por parte da administración cara esta medida.

c) Os custes de transacción para os potenciais beneficiarios: o feito de ter que desprazarse lonxe para realizar a solicitude ou o incremento de traballo que supón non poder usar herbicidas semella indicar a existencia de custes de adhesión á medida non compensados polo importe das axudas.

XI. DISCUSIÓN XERAL DOS RESULTADOS

XI.1. Introducción.

Sen ánimo de repetir o xa exposto en capítulos anteriores, os apartados que seguen tratan de dar resposta de xeito xeral ás preguntas que nos faciamos ao inicio do traballo sobre a caracterización da política agroambiental en Galiza e dos agricultores que a ela se acolleron. Utilizamos para elo a información recollida nas entrevistas cos responsables das medidas na administración así como cos representantes das organizacións profesionais que non foi exposta nos capítulos precedentes. Tamén retomamos os datos dos estudos de caso e facemos unha relectura global dos mesmos.

XI.2. Caracterización da política agroambiental en Galiza

XI.2.1. Unha política de apoio ás rendas

Como sinalamos, tense argumentado que a aplicación do principio de subsidiariedade (Paniagua, 2001) leva a desenvolvementos diferentes na aplicación da política agroambiental segundo países e mesmo rexións en función de factores como: os problemas ambientais derivados da agricultura de cada zona (onde non hai, non son moi fortes ou están moi difusos, non se percibe a necesidade dunha política desta natureza), a importancia do propio sector agrario e mesmo do *lobby* agrario nos procesos de toma de decisións¹³⁷, e o papel que xoga a ruralidade na construción da identidade e nas institucións de cada país ou rexión.

No Estado Español tanto para o primeiro período de programación como para o segundo cada comunidade autónoma puido construír o seu programa agroambiental co seu propio estilo. No primeiro período tanto deseñando medidas propias de carácter zonal como escollendo a medida ou medidas horizontais a aplicar dentro do seu territorio. No segundo período desenvolvendo o seu propio programa utilizando as medidas que a regulamentación estatal establecía aínda que tratando de homoxeneizar algúns aspectos que podían ser comúns como regulamentacións que se debían respectar ou requisitos necesarios para participar nos programas. O novo período de programación 2007-2013 permite un maior grado de autonomía á hora de elaborar os programas de desenvolvemento rural de cada comunidade.

No capítulo III, vimos como a Comisión Europea facía unha clasificación das medidas agroambientais dividíndoas en dous grandes grupos: medidas relativas á xestión da superficie produtiva e medidas relativas á xestión da terra non produtiva. Xa en 1997 a

¹³⁷ Para España ver Moyano e Garrido (2000) e Garrido (2000)

Comisión realizou un informe sobre a aplicación do Reg. 2078/92 no que se agrupaban as medidas de axuda en tres categorías¹³⁸:

1. Agricultura produtiva beneficiosa para o ambiente, a súa vez dividida en: 1.a) agricultura ecolóxica, 1.b) agricultura non ecolóxica con repercusións positivas para o medio ambiente e 1.c) mantemento dos sistemas de baixa intensidade xa existentes.
2. Xestión de terras non destinadas á produción (fomento da conservación ou restauración de hábitats, biotopos e paisaxes agrícolas, retirada de terras a 20 anos e acceso público).
3. Proxectos de formación e demostración.

Segundo estas clasificacións, tanto para o primeiro como para o segundo período de aplicación, o programa agroambiental galego centrouse única e exclusivamente en medidas do primeiro tipo, deixando de lado as medidas tendentes á xestión de terras non destinadas á produción e, no primeiro período, as medidas de formación. Esta é a primeira nota caracterizadora da política agroambiental en Galiza, pola que ten recibido críticas (CIEF-Idega, 1999), e que relacionamos co dobre feito de que fose a Consellería de Agricultura en exclusiva a encargada de deseñar e executar a política agroambiental¹³⁹, e de que a percepción dos problemas ambientais derivados da actividade agraria en Galiza fose moi limitada¹⁴⁰. Lembremos que nesta comunidade non se declarou ningunha zona sensible á contaminación por nitratos, cousa que a U.E. pon en cuestión nestes momentos. Tampouco se teñen utilizado estas medidas para axudar ás explotacións a adaptarse a novas regulamentacións ambientais como en Castela –A Mancha¹⁴¹. Polo tanto, a política agroambiental galega deséñase dende unha óptica agraria e non ambiental como na maior parte das rexións españolas (Garrido Fernández, 2000).

Como segundo trazo caracterizador debemos apuntar que dentro das medidas agroambientais escollidas, especialmente no primeiro período aínda que con matices no segundo, primáronse aquelas tendentes ao mantemento de sistemas de baixa intensidade xa existentes fronte a medidas que tivesen como obxectivo transformar os sistemas produtivos cara outros menos lesivos para o ambiente. Isto sitúanos, como dixemos, no contexto das agriculturas do sur de Europa (Buller et al., 2000) que utilizaron os

¹³⁸ COM(97) 620 final, pax. 9.

¹³⁹ A Consellería de Medio Ambiente ocupouse de xestionar os fondos de forestación de terras agrarias.

¹⁴⁰ Esta escasa percepción da problemática ambiental sería algo común aos países do sur europeo (Rodrigo, 2003).

¹⁴¹ Xa ao inicio dos programas se tiña proposto o seu uso para favorecer a adaptación das explotacións á Directiva Nitratos (Franch Galles, 1996) e esta seguía sendo unha reivindicación das organizacións profesionais en 2001 (Entrevista OP2).

programas agroambientais para manter sistemas extensivos tradicionais, fixar poboación no rural e apoiar determinadas producións en zonas marxinais. Fixar poboación é un dos obxectivos presentes en todas as medidas do primeiro programa e, de feito, os programas zonais aplicados, coa excepción do de control integrado, foron deseñados para zonas cun alto risco de despoboamento.

Podemos afirmar, polo tanto, que a orientación elixida para a política agroambiental galega foi a de unha política de apoio ás rendas agrarias sen máis pretensión que aproveitar os fondos comunitarios que se brindaban e sen ter un obxectivo claro de protección ambiental. Dende logo, esta sería unha orientación posibilitada pola propia definición da política ao nivel da U. E. e que utilizaron a maior parte dos países do sur europeo inmersos en procesos de axuste agrario moi fortes¹⁴² e máis preocupados pola mellora da competitividade do sector agrario. Esta visión da política agroambiental vese reflectida nas críticas que os funcionarios da administración galega fan do regulamento europeo:

“Neste departamento preferiron aproveitar outras axudas que permitisen obter maiores rendas. As agroambientais, ao seren por unidade de superficie, aportarían pouca renda xa que aquí as superficies son pequenas” (Entrevista AD1).

“As axudas europeas sempre están pensadas para explotacións grandes polo tanto Galiza vese prexudicada porque recibe menos diñeiro” (Entrevista AD2)

En suma, como suxiren estas citas, aínda que efectivamente a orientación dada é a de unha política de apoio ás rendas, estas medidas non gozan dun lugar destacado dentro da política agraria galega. O noso traballo lévanos a concluír que non houbo unha intención clara de utilizar a política agroambiental como complemento de rendas dun xeito xeneralizado. Demóstrao o feito de que dentro das medidas complementarias da PAC se preferise primar outras medidas (as de forestación no primeiro período e as de xubilación e zonas desfavorecidas no segundo) cunha maior dotación de fondos e non as agroambientais. Simplemente, e sobre todo no primeiro período de programación, viuse un xeito de aproveitar fondos comunitarios para cofinanciar medidas xa existentes, propias da comunidade autónoma nalgúns casos, actualizándoas ou reconverténdolas aos requirimentos impostos por Bruxelas. A excepción é a medida de recuperación da paisaxe na Ribeira Sacra para o que non existía unha medida similar anterior e que apoiou un sector prioritario para a administración dentro da produción vexetal e, ademais, nunha zona desfavorecida.

¹⁴² Para unha revisión dos procesos de axuste estrutural recentes en España ver Arnalte (2002).

Neste punto é necesario establecer unha serie de matizacións. Con respecto ao período 1996-2001, en especial as dúas medidas que teñen que ver coa produción de viño semellan terse sumado a outras medidas de apoio ao sector dentro dunha política máis ampla de mellora da calidade da uva e dos caldos ao que engaden obxectivos ambientais. Pola contra, as medidas relacionadas coa gandería de carne en extensivo teñen máis que ver cun enfoque territorial, de complemento de rendas en zonas marxinais onde o mantemento da actividade agraria é chave para fixar poboación. É xusto dicir que a medida de conservación de razas autóctonas en perigo é a que presenta un carácter máis nitidamente conservacionista na súa concepción xa que a súa utilización como medida de apoio ás rendas tería e ten necesariamente un escaso impacto.

No segundo programa agroambiental a marxe de manobra era menor para a comunidade autónoma e o enfoque territorial desapareceu posto que xa non existían os programas zonais. Pero a experiencia acumulada e o feito de que existan máis directrices de obrigado cumprimento e maior coordinación entre comunidades fixo que esta política se consolidase e se implantase un número maior de medidas, ademais de destinar un maior financiamento. O que se fixo foi unha transposición dos dous bloques de medidas que, dentro das propostas polo Real Decreto 172/2004, axustábanse máis a aquelas que xa viñan sendo implantadas no período anterior e á especialización gandeira do propio sector agrario galego: *Técnicas ambientais de racionalización no uso de produtos químicos e Xestión Integrada das explotacións gandeiras*. As primeiras semellan obedecer agora a un plan máis definido posto que se establecen medidas que fomentan os tres pasos teóricos para chegar a unha transformación dos procesos produtivos agrarios cara técnicas, en principio, máis sustentables: 1. control integrado, 2. produción integrada, 3. agricultura ecolóxica. Outra cousa foron os resultados da súa aplicación como vimos. Por outra banda, a maior presenza de medidas relacionadas coa produción gandeira permitiría, en principio, chegar a un número maior de beneficiarios.

XI.2.2. As causas da falta de prioridade na axenda política

O argumentado anteriormente pon de manifesto a falta de prioridade das medidas agroambientais dentro da política agraria galega, xa patente pola escaseza de recursos destinados e pola tardanza na súa aplicación. É evidente que esta é unha das causas que explican o seu escaso alcance en termos globais¹⁴³ tanto na comparación co resto de comunidades autónomas dentro do Estado, como na comparación co total de explotacións agrarias presentes en Galiza. Polo tanto, a consecución dos obxectivos verase comprometida por esta circunstancia.

¹⁴³ Xa vimos en capítulos posteriores que existen diferenzas entre medidas.

A investigación realizada permitiu afondar nas causas desta falta de prioridade confirmando en parte as xa apuntadas para o conxunto das comunidades españolas (Garrido Fernández, 2000; Paniagua, 2001, Viladomiu e Rosell, 1998) comúns moitas veces a outros países do sur europeo (Buller et al. 2000). Entre elas figuraban as dificultades de financiamento e o convencemento de que foron medidas deseñadas pensando nas agriculturas do norte europeo, con estruturas agrarias completamente desenvolvidas, altas produtividades e problemas ambientais graves derivados da forte intensificación, especialmente gandeira. Así, e dada a necesidade de cofinanciar as devanditas medidas, as prioridades centráronse nas medidas estruturais.

“É unha cuestión de prioridades. Tiveron prioridade todas as axudas estruturais”

(Entrevista AD1)

No mesmo senso a administración percibiu esta política como allea á realidade galega dende o momento en que, ao seren un pago por unidade de superficie, a contía por explotación que podería recibirse na maioría dos casos non parecía *a priori* significativa. Ademais, como xa sinalamos no apartado anterior, a falla de percepción do risco ambiental producido polas actividades agrarias que aquí se desenvolvían explica tamén a percepción desta política como pouco aproveitable para as circunstancias locais, polo menos, nun primeiro momento.

No ámbito español, poderíase atribuír tamén a falta de difusión da política agroambiental por parte dos xestores autonómicos a que, especialmente para o primeiro período, o deseño das medidas horizontais no marco estatal non favoreceu ás agriculturas do norte, e menos ás zonas de vocación leiteira. As Comunidades da Cornixa Cantábrica, de especialización gandeira, puideron acollerse fundamentalmente á medida horizontal de razas en perigo de extinción que, pola súa propia definición, vai destinada a un menor número de beneficiarios e non se paga por superficie. Deste xeito Galiza e Cantabria a penas utilizaron estas medidas. Non obstante Asturias, debido a presenza do Parque Natural de Picos de Europa e cun peso maior das explotacións de carne en extensivo (Lorenzana, 2006), demostrou un maior interese pola utilización desta política.

Todo isto envólvese nun contexto de incerteza sobre os desenvolvementos futuros dos contratos agroambientais, onde non existe tradición previa de normativas ambientais sobre o sector agrario e onde a normativa técnica sobre gandería ecolóxica, agricultura ecolóxica ou produción integrada estaban aínda por desenvolver¹⁴⁴. No segundo período de aplicación todas estas cuestións quedaron en parte resoltas e contribuíron á

¹⁴⁴ “Bótase en falta unha norma técnica a nivel europeo que regule o que significa a produción integrada para todos os países.” (Entrevista AD2)

consolidación das medidas, pero aínda así a prioridade dada á política agroambiental seguiu a ser escasa.

Queremos destacar aquí o importante papel que desempeñan os custos de administración na falta de prioridade desta política (Ortiz e Ceña, 2002), en especial cando se comparan cos fondos administrados. Como sinalamos anteriormente ao seren pagos por unidade de superficie o volume de pagos por explotación será necesariamente escaso para a maioría das explotacións galegas. Todos os funcionarios entrevistados fan referencia ao volume de traballo que implica xestionar estes pagos derivado da maior existencia de formación e control con respecto a outros programas e que se multiplicaría con un número elevado de pequenos beneficiarios. Se isto o poñemos en relación co escaso volume das subvencións temos un elemento máis para xustificar o escaso interese por este tipo de política.

“Non no pasado, pero o novo programa agroambiental vai requirir un esforzo importante de divulgación e maiores dificultades na xestión e no control dado que é necesario identificar as superficies e despois controlar que nelas se fagan efectivamente as prácticas subvencionadas”

(Entrevista AD1)

“ Os contratos de cinco anos si complican a xestión posto que hai baixas polo medio e teñen que reintegrar as axudas cobradas.(...) Outra dificultade é a da existencia do minifundio que complica moito a xestión e o control”.

(Entrevista AD2)

“A xestión é complicada porque é plurianual, hai que facer un maior control e hai varios organismos xestores implicados pero non o é máis que outras medidas”.

(Entrevista AD5)

Isto xustifica tamén o interese da administración por captar para estas medidas explotacións cunha certa entidade territorial e cunha certa garantía de supervivencia dada a elevada idade media da poboación rural galega. Por outra banda, as declaracións citadas reflicten a importancia de comprender a interacción entre a innovación nas medidas de política e a innovación requirida na organización e formación dos xestores das mesmas.

Hai que ter coidado cando se elixa á xente. Debe ser formal para garantir a permanencia dentro do programa.(...) Ademais (...) moitos deles non teñen sucesor.

(Entrevista AD2)

Esta falta de prioridade redundará en falta de medios para atender as crecentes necesidades de formación de técnicos e control de explotacións.

XI.2.3. A participación de axentes distintos da administración no deseño e aplicación da política.

O traballo desenvolto ten permitido identificar outras notas caracterizadoras do deseño da política agroambiental en Galiza.

O traballo de Garrido Fernández (2000) analiza para o conxunto do Estado a posta en marcha da política agroambiental dende a óptica da participación social. Este autor afirma que na maioría das comunidades españolas as preocupacións ambientais introdúcense no debate de política agraria “dende arriba”, é Bruxelas quen obriga a elo. A excepción está no programa da avetarda en Castela-León (Paniagua, 2001) onde a participación de organizacións ecoloxistas e a coxestión entre a administración ambiental e a agraria redundaron nun grado significativo de participación social.

En Galiza, e ao igual que na maioría do Estado, as preocupacións ambientais asúmense “dende arriba”. No deseño das medidas dos dous programas analizados non se contou coa participación formal de ningunha organización agraria ou ecoloxista. É máis, nun primeiro momento o interese por este tipo de medidas dentro das organizacións profesionais era máis ben escaso por diferentes motivos¹⁴⁵. Iso si, recoñécese a existencia de contactos informais con algunhas organizacións no momento da proposta das medidas que a administración considerou suficientes para dicir que tivo en conta a súa opinión¹⁴⁶. Non obstante, e a pesares da practicamente nula participación de representantes dos sectores implicados no deseño das medidas, o certo é que na súa aplicación si existiu colaboración de organizacións alleas á administración como vimos na exposición dos resultados do traballo de campo. É o caso do importante papel que tivo o Consello Regulador da Ribeira Sacra no deseño, difusión e tramitación das solicitudes para a medida de conservación da paisaxe, ou do papel das cooperativas vitivinícolas na difusión da medida de control integrado. Isto permitiulle á administración aforrar custos de xestión e difusión.

¹⁴⁵ En Galiza a única organización que na altura do remate do primeiro período mostraba unha maior colaboración coa administración neste eido e coñecía o segundo programa era ASAJA, pola súa maior sintonía con ela. O resto das principais organizacións sindicais ou entendían que esta política non era compatible coa defensa da actividade agraria (Entrevistas OP4, e OP1) ou mantiñan unha actitude crítica por considerar que non significaban un cambio real cara unha agricultura sostible (Entrevista OP1) ou non respondía aos verdadeiros problemas agroambientais (Entrevista OP2) como a xestión dos xurros.

¹⁴⁶ Entrevista AD1.

Isto lévanos a destacar o papel decisivo que tiveron na difusión das medidas, especialmente no primeiro período de aplicación, certas organizacións ou funcionarios interesados en cada unha delas. Acabamos de facelo co Consello Regulador da Ribeira Sacra e debemos facer o mesmo cos xestores na provincia de Lugo do programa de Conservación da paisaxe e prevención da erosión en sistemas extensivos de pastoreo ou cos veterinarios que comezaron a recuperación das razas en perigo de extinción¹⁴⁷.

Por outra banda, a pesares de que non se fixo ningún labor de divulgación especial para o programa agroambiental¹⁴⁸, sobre todo no primeiro período, a maior parte dos beneficiarios entrevistados (41 de 72) declaran ter tido coñecemento das medidas a traveso de visitas do técnico da administración e en 22 casos sinalouse como motivación principal ou secundaria para integrarse no programa a recomendación feita por este técnico. Este feito parece indicar que no primeiro período de aplicación e para a maioría das medidas, a difusión fíxose de xeito limitado, tentando captar como posibles beneficiarios explotacións que garantisen dalgún xeito a súa continuidade no programa. Conforme as medidas se foron desenvolvendo, e xa para o segundo período, a divulgación foi sendo maior, aínda que non masiva, a traveso de feiras como a de Silleda ou distintos medios de comunicación e isto notouse no maior número de beneficiarios acollidos ao programa. Facer de outro xeito nun contexto de falta de medios para enfrontar tanto á xestión e ao control como á formación de técnicos, non sería recomendable pero dá conta unha vez máis do interese limitado que a administración puxo nestes programas.

Con respecto ao escaso interese inicial das organizacións sindicais agrarias en relación á política agroambiental, o certo é que hai que facer matizacións e que esta posición cambiou ao longo do segundo período de aplicación. En xeral, as organizacións presentes en Galiza son basicamente as mesmas¹⁴⁹ que no resto do Estado e as súas actitudes cara a política agroambiental foron amplamente estudadas por Garrido Fernández (2000) polo que non repetiremos aquí os resultados da súa investigación. Non obstante, si cabe sinalar a evolución que experimentaran nas súas posicións e para o ámbito territorial que nos ocupa na altura de 2001, ano de finalización do primeiro período de aplicación. Deste xeito, se ben a Asociación Agraria de Xóvenes Agricultores (ASAJA), polas razóns antes aducidas, tiña unha persoa que levase as medidas agroambientais dentro da organización dende o inicio do primeiro período de

¹⁴⁷ Este destacado papel foi suficientemente descrito nos capítulos correspondentes ás medidas citadas.

¹⁴⁸ Entrevista AD1.

¹⁴⁹ Só unha das organizacións presentes en Galiza non é de ámbito estatal: O Sindicato Labrego Galego (SLG), pero alínea moitas das súas posicións coa COAG.

programación, no SLG foi unha cuestión debatida en todos os grupos sectoriais pero conta con técnicos dedicados á agricultura e gandería ecolóxicas dende os debates da Axenda 2000 e en Unións Agrarias aínda que formalmente eran medidas levadas dentro da Secretaría de Desenvolvemento Rural, na práctica tratábanse como axudas sectoriais na data á que aludimos. Todas as organizacións aseguran asesorar aos seus afiliados informando sobre as medidas e dando cursos de formación sobre tratamentos integrados e agricultura ecolóxica pero na práctica, ningunha recoñece ter un número elevado de afiliados acollidos aos programas. Das respostas dos responsables entrevistados, dedúcese diferenzas en canto ás prioridades dadas polas diferentes organizacións á problemática agroambiental.

Deste xeito, o Sindicato Labrego considera na que a prioridade é a seguridade alimentaria e avoga por unha orientación xeral da produción cara métodos de produción ecolóxicos, rexeitando un posicionamento do tipo “agricultura produtivista e non subvencionada *versus* agricultura agroambiental subvencionada” (Entrevista OP1). De todos os xeitos, o feito de que o segundo programa agroambiental incluíse medidas de agricultura ecolóxica marcou un maior interese desta organización pola difusión desta medida aínda que xa viñeran traballando na formación dos afiliados neste senso con anterioridade.

Para Unións Agrarias, o principal problema agroambiental era, na altura, a xestión de puríns e o seu custo, problemática á que o programa agroambiental galego non respondía en absoluto. Non obstante, dentro das medidas do programa agroambiental galego actuaron sobre todo na medida de protección integrada do viñedo, considerándoa unha máis dentro de aquelas que incidían na mellora da calidade e na reestruturación do sector e impulsaron a creación de ATRIAS e ADVs. En xeral, a posición da organización é que o importante era garantir a supervivencia e a rendibilidade da pequena explotación (Entrevistas OP2, OP4).

“Hai certos discursos de desenvolvemento rural que soan moi bonitos pero non están ligados aos intereses dos agricultores. O agricultor está sobre todo interesado na rendibilidade económica”(Entrevista OP4).

Por último, ASAJA tamén consideraba prioritaria a xestión de residuos agrarios dentro das preocupacións agroambientais e defendían o interese da agricultura integrada que debería chegar ao “80% da produción” (Entrevista OP3). Tamén para esta organización priman os aspectos produtivos.

“Se o consumidor quere salvar ou preservar paisaxes, que compense a perda de renda que isto pode supoñer”(Entrevista OP3)

XI.3. Balance de resultados e obxectivos

Vimos no capítulo dedicado á política agroambiental dentro da Unión Europea como os obxectivos dos pagos agroambientais foron evolucionando ao ritmo das distintas reformas experimentadas pola PAC. No regulamento 2078/92 existía claramente o dobre obxectivo de acompañar a transición de unha política agraria de apoio aos mercados cara unha política de rendas ao tempo que se querían introducir métodos de produción agraria compatibles coa protección da natureza. Sen abandonar este dobre propósito as reformas posteriores pareceron insistir máis nos obxectivos ambientais dos pagos, especialmente a raíz das numerosas críticas sobre a efectividade dos mesmos e ante a necesidade de xustificalos dentro das negociacións da OMC. Neste senso, fixar poboación no rural para fomentar o equilibrio territorial é un obxectivo tamén perseguido polo pagos agroambientais como quedaba recollido especificamente na normativa estatal española e nos programas agroambientais galegos.

Nos apartados que seguen tratamos de responder a se os programas agroambientais en Galiza serviron para fixar poboación no rural, incrementar as rendas dos agricultores galegos ou se responderon ás necesidades ambientais da agricultura galega.

XI.3.1. Beneficios socioeconómicos

Dende un punto de vista macro e despois de todo o exposto ate aquí resulta evidente que o efecto da política agroambiental sobre a renda agraria galega foi practicamente inapreciable. Segundo datos publicados pola Consellería de Medio Rural, os pagos agroambientais en 2004 non chegaron a supoñer máis do 1% das axudas percibidas polas explotacións agrarias galegas. Isto non quere dicir que dende o punto de vista dos beneficiarios individuais a axuda non tivese unha repercusión importante dentro da súa renda. Esta repercusión foi moi diversa en función das medidas e das propias características estruturais das explotacións beneficiarias, fundamentalmente do tamaño. Así, mentres que entre os beneficiarios da medida de control integrado no viñado responderon que a axuda apenas chegaba a representar, no mellor dos casos, un 1% dos ingresos, atopámonos con que a maioría os sitúa entre o 50 e o 60% dos ingresos. Lembremos tamén que os importes medios por beneficiario no ano 2006 ían dende os 264€ ate case os 7.000 euros segundo as diferentes medidas. Neste senso, as comunidades de montes, ao seren os beneficiarios con maior superficie, son tamén os que incrementan estas medias.

Do mesmo xeito, contestar a de qué forma as medidas agroambientais contribuíron a frear o éxodo rural supón recoñecer o escaso alcance dos programas ate o momento.

Pero, tal e como se deduce da investigación realizada, a nivel individual si tiveron importancia, especialmente se o seu efecto se sumaba ao de outras accións que permitiran a posta en valor dos recursos da explotación ou o apoio á actividade produtiva, nomeadamente en zonas marxinais, conseguindo sinerxías importantes. É dicir, en moitos casos determinaron a permanencia en produción da explotación fronte á opción de abandonar a actividade.

Por outra banda, as medidas agroambientais non favoreceron unha reorientación da explotación cara estratexias diferentes da actividade agraria (Van der Ploeg et al. 2000, Knickel e Renting, 2000)) entre outras cousas, porque nunca foron pensadas dende esa perspectiva.

Outros beneficios socioeconómicos derivados da posta en marcha do programa teñen que ver co deseño das diferentes medidas e son propios de cada unha delas. Resumindo o xa exposto en capítulos precedentes, estes teñen que ver co incremento da base territorial das explotacións e co acceso á política de primas grazas á introdución de gando ovino e caprino na medida de Conservación da paisaxe en sistemas extensivos de pastoreo, co aforro traballo e custos na maioría das medidas, e finalmente, coa dinamización das comunidades valorizando o traballo en común ou a paisaxe.

XI.3.2. Beneficios ambientais

Como expuxemos no capítulo dedicado á agricultura e ao ambiente en Galiza a especialización gandeira da nosa agricultura fai que os riscos ambientais se deriven ben da intensificación da actividade (contaminación de augas e solos fundamentalmente) ben do abandono da mesma (propagación de incendios). Ademais, a concentración da actividade en determinadas comarcas fixo que estes riscos se diferenciases nitidamente no territorio. Cabe aquí preguntarse se os programas agroambientais galegos responderon a esta problemática.

Xa comentamos que o primeiro programa arbitrou unicamente catro medidas nas que só unha tiña como obxectivo contribuír á loita contra os incendios e outra diminuír a contaminación en solos e augas pero non na produción gandeira (control integrado en viñedo). Polo tanto resulta de novo evidente que este programa non respondía a unha diagnose previa sobre a problemática ambiental en Galiza derivada da actividade agraria¹⁵⁰. O segundo programa viu incrementarse as medidas que tiñan que ver cos efectos ambientais da actividade gandeira e nese senso semella responder algo máis á problemática evidenciada. Así, a medida de control integrado fíxose extensiva aos

¹⁵⁰ Isto sucedeu así tamén noutras comunidades autónomas (Díez López et al. 2004)

pasteiros e puxéronse en marcha medidas de extensificación gandeira que pretenden evitar o sobrepastoreo e conservar racionalmente os ecosistemas agrarios preservando a biodiversidade. Sen embargo non existen medidas dirixidas en particular á loita contra o lume salvo unha referencia adicional na medida de razas autóctonas das que a conservación espérase que contribúa a diminuír o risco de propagación dos mesmos.

Con respecto á efectividade ambiental das medidas, non existen estudos publicados sobre á mesma en canto aos obxectivos ambientais perseguidos. Tampouco a Consellería publicou informe algún neste senso. É xusto recoñecer que dado o escaso impacto territorial do programa os beneficios ambientais que deberían derivarse son aínda escasos, especialmente para aquelas medidas que perseguían unha redución da contaminación de acuíferos e solos. Lembremos que durante o desenvolvemento do primeiro programa os técnicos recoñecían a dificultade de conseguir unha redución do 30% dos tratamentos. Tampouco as medidas que buscan contribuír ao desenvolvemento de métodos de produción ecolóxicos tiveron ate o momento un desenvolvemento importante no conxunto. Debemos sinalar que para moitas explotacións galegas o seu pequeno tamaño limita en gran parte a efectividade e aplicabilidade dalgúns medidas. Por exemplo para o control integrado ou a agricultura ecolóxica semella incoherente dende un punto de vista ambiental estar producindo ao lado dunha explotación convencional polo perigo de contaminación. A pesares de que se favorecía a asociación de propietarios para adherirse aos programas esta non se produciu na maior parte dos casos.

Doutras medidas é máis doado medir o seu impacto. Deste xeito, a medida de razas autóctonas en perigo de extinción revélase como unha das que mellor cumpriron os obxectivos ao teren contribuído de xeito efectivo á recuperación dos censos de algunhas destas razas. Con respecto á desaparecida medida de Conservación da paisaxe na Ribeira Sacra, esta si contribuíu á recuperación e ao mantemento dos socalcos tradicionais como o mostraba que case o 45% dos viticultores da zona tivesen solicitado a axuda, aínda que o motor fose o recuperación da actividade vitivinícola.

Con respecto á sensibilización ambiental á que puideron ter contribuído as medidas postas en marcha, o feito de que parte das medidas se superpuxesen sobre outras preexistentes fai que os beneficiarios non teñan claro a razón pola que perciben a axuda e isto non contribúe a crear conciencia sobre o valor ambiental da súa actividade e da paisaxe que se pretende conservar. Non é o caso da medida de control integrado onde os técnicos coinciden en sinalar a súa contribución a unha mellor conciencia sobre o uso correcto de fitosanitarios, ao que tamén contribúe a formación recibida á marxe desta medida a traveso dos programas de fomento das ADV e ATRIAS.

XI.4. Caracterización dos beneficiarios dos pagos agroambientais: por qué están os que están e por qué non os que non están?

XI.4.1. Caracterización dos beneficiarios.

Aínda que xa fomos caracterizando os beneficiarios do programa medida a medida posto que as distintas poboacións ás que ían dirixidas así o aconsellaban, convén aquí facer unha posta en común xeral para algunhas das características que poden ser comparables.

Na discusión sobre se as políticas agroambientais, en principio desincentivadoras da produción, son atractivas para os agricultores nun contexto de axudas á produción, Paniagua (2001) alude ao argumento de que os contratos agroambientais son sobre todo atractivos para aqueles agricultores xubilados ou próximos á xubilación con explotacións maiores das que poden traballar, para certos propietarios absentistas e para explotacións marxinais.

En Galiza puidemos constatar a presenza de este tipo de beneficiarios ao longo da presente investigación. Non esquezamos que gran parte da superficie acollida a medidas agroambientais atópase en municipios cunha poboación moi avellentada e cunha dinámica de desagrarización progresiva que levou a moitas explotacións anteriormente especializadas en leite á conversión a carne como paso previo ao peche definitivo (Lorenzana, 2006).

Non obstante, destacamos a participación en certas medidas, como a de conservación de razas autóctonas ou a de protección integrada, de explotacións grandes e agricultores novos a tempo parcial pero tamén outros a tempo completo e profesionalizados¹⁵¹. Das 42 explotacións estudadas, que non eran comunidades de montes, 11 eran persoas xurídicas, e a súa presenza destácase sobre todo nas explotacións vitivinícolas.

Con respecto ás idades dos titulares de explotacións individuais variaban entre os 28 e os 68 anos e a media¹⁵² situábase en 47,1. A maioría son homes (23), 12 non viven na explotación, outros 12 non teñen a agricultura como actividade principal e 4 son xubilados. Sete dos 42 entrevistados aos que nos estamos referindo, non tiñan a actividade agraria como actividade principal antes e destes sete, dous están agora xubilados e catro teñen como actividade principal a agricultura ou a gandería.

¹⁵¹ Esta dicotomía tamén se atopa no programa de Estepas Cerealistas de Castela e León (Paniagua, 2001).

¹⁵² Tamén a moda e a mediana eran de 47 anos.

Debemos sinalar a presenza de comunidades de montes veciñais como beneficiarios destacados dos programas. Durante o primeiro período de aplicación foron a poboación obxectivo da medida de Conservación da paisaxe en sistemas extensivos de pastoreo pero a súa participación practicamente limitouse á provincia de Lugo. En cambio durante o segundo a súa integración nas medidas agroambientais faise máis evidente na provincia de Ourense e ademais adoitan integrarse en máis de unha medida. O maior número de medidas aplicables a pradarias e á extensificación gandeira e os pagos por ha que favorecen ás grandes superficies, fai que o programa agroambiental resulte interesante para as comunidades que desexen levar a cabo actividades gandeiras no monte.

XI.4.2. ¿Por qué están os que están?

Os factores que inflúen na participación ou non dos agricultores e propietarios agrarios nos programas agroambientais téñense clasificado segundo distintos criterios (Garrido Fernández, 2000; Paniagua, 2001; Just, 2000). Unha posible clasificación aceptable para o noso propósito sería:

- a) Aqueles que teñen que ver co entorno: factores socioestruturais, o deseño das medidas e a súa adecuación á realidade dos potenciais beneficiarios, a información prestada polos sindicatos, pola administración, por outros servizos de asesoramento, etc.
- b) Aqueles que teñen que ver coa realidade das explotacións e coas actitudes e comportamentos dos propios agricultores.

Do primeiro tipo de factores demos conta, en parte, nos apartados precedentes.

Con respecto ao segundo tipo semella que o máis influente para determinar a decisión de adherirse ou non a un programa agroambiental ten sido o económico, polo menos en España (Garrido Fernández, 2000; Paniagua, 2001). Os resultados que obtivemos no noso estudo para as catro medidas estudadas en Galiza tamén revelan a importancia das motivacións económicas (fundamentalmente o cobro da prima) á hora de integrarse nas mesmas xa que 36 dos 72 entrevistados declararon facelo por este tipo de motivacións aínda que non de xeito único. Pero o certo é que as primas non son precisamente elevadas nas medidas de maior alcance e por outro lado, en 40 das explotacións entrevistadas os pagos percibidos foron considerados insuficientes en relación aos compromisos que debían de asumir. A pesares desta resposta a maior parte dos entrevistados (54) expresaron a súa vontade de seguiren no programa agroambiental.

Todo elo lévanos a inducir que existen outro tipo de beneficios, e non unicamente os pagos, que os agricultores perciben.

Seguindo a Falconer (2000) temos identificado para o caso galego beneficios non remunerados polo mercado e beneficios remunerados polo mercado que a adhesión ás medidas agroambientais pode reportar. No cadro XI.1 resúmense estes beneficios para cada unha das catro medidas estudadas.

Cadro XI.1. Beneficios derivados do acollemento ás medidas agroambientais diferentes do cobro da prima.

Medida	Beneficios non remunerados polo mercado	Beneficios remunerados polo mercado
Conservación da paisaxe en sistemas extensivos de pastoreo	Aforro de traballo Conservación de terras familiares	Redución custos alimentación gando Acceso á política de primas no caso da introdución de cabras
Conservación de Razas autóctonas en perigo de extinción.	Aforro de traballo Conservación de terras familiares	Posibilidade de obter prezos superiores segundo a canle de venta. Redución custos alimentación gando e outros (veterinarios) polas características da raza.
Protección Integrada en viñedo	Colaboración coa administración que permite ás Adegas estar ao día en técnicas e novidades lexislativas.	Agardaban (cousa que non se produciu) que o mercado recoñecese a superior calidade da uva e a preocupación polo ambiente. Redución custos por redución tratamentos.
Conservación da paisaxe na Ribeira Sacra (socalcos)		Nun caso utilizouse a participación no programa como estratexia comercial.

Fonte: elaboración propia

Como dixemos no apartado anterior en Galiza atopamos dous tipos de beneficiarios: aqueles de idade avanzada próximos á xubilación e outros novos ben a tempo completo ou a tempo parcial. Aínda que as motivacións son diferentes segundo as distintas medidas podemos relacionar, a partires do estudo realizado, os beneficios obtidos a maiores da prima remunerados polo mercado cos propietarios máis novos e profesionais a tempo completo, mentres que os non remunerados polo mercado como o aforro de traballo ou a conservación de terras familiares teñen máis que ver cos propietarios de idade máis avanzada ou con aqueles novos a tempo parcial.

Na maioría dos casos estudados as respostas dos entrevistados non revelan unha actitude clara con respecto á protección do ambiente e ás medidas utilizadas para elo. Na

maior parte os entrevistados non son conscientes dos efectos que sobre o medio poden ter as súas actividades, nin sequera a súa participación no programa agroambiental. Tampouco dentro das motivacións que lles levaron a adherirse ao programa á de protección do ambiente está entre as destacadas. A pesares deso, e a pesares de que non se ten demostrado na literatura unha correlación clara entre actitudes favorables á conservación do medio e comportamentos (Just, 2000), para algunhas das medidas si observamos unha relación entre actitudes ambientalmente positivas e a intención de continuar no programa agroambiental

XI.4.3. ¿ Por qué non están os que non están?

Do exposto nos apartados anteriores dedúcese que a non participación nos programas agroambientais tivo que ver en Galiza nun primeiro momento co descoñecemento e a falta de difusión (tanto por parte da administración como de outras organizacións) e con motivos económicos como a escaseza do pago que se pode percibir debido á escasa superficie nas medidas relacionadas co viñado. Estas dúas causas tamén eran citadas polos responsables das organizacións profesionais consultadas. Ademais dos apuntados, debemos sinalar a presenza de outros factores que inhibiron esta participación en maior ou menor grado e dependendo do tipo de medidas estudadas.

Diversos autores (Falconer, 2000; Ortiz e Ceña, 2002)) sinala a incidencia que os custos de transacción poden ter na non participación dos agricultores nos programas agroambientais. Por outra, en diversos traballos tense apuntado a excesiva burocracia que comporta o instrumento dos contratos como un elemento desincentivador para subscribilos (Paniagua, 2001; Viladomiu e Rosell, 1998; Díez López et al., 2004). Sen ser algo común a todas as medidas analizadas a distancia e a burocracia teñen sido sinaladas dentro do noso estudo como factores que dificultaron a tramitación das solicitudes. Once dos entrevistados que sinalaron este tipo de dificultades refírense ao papelexo e á burocracia. Tamén as organizacións de produtores sinalan este problema especialmente no viño (Entrevista OP4). A maiores cumpre destacar que os axentes que xestionaron a tramitación dos pagos na Ribeira Sacra destacaron abandonos do programa por estas razóns. Semella evidente que, en zonas marxinais de montaña, a non proximidade a centros administrativos de asesoramento e tramitación das solicitudes pode non ser compensada polo pago que se vai percibir se, ademais, se trata de explotacións con escasa superficie subvencionable.

Tense suxerido (Viladomiu e Rosell, 1998) que a longa duración dos contratos agroambientais podía ter inhibido, cando menos ao principio, a participación dos agricultores nos mesmos. As entrevistas realizadas aos funcionarios da administración

encargados de xestionar o programa revelaron que as axudas foron tratadas como unha subvención máis e así eran percibidas polos propietarios, polo que en principio esta non foi unha das causas da súa escasa acollida entre os agricultores en Galiza.

Outro dos argumentos utilizados é a competencia doutras das medidas de política de mercados incompatibles coas agroambientais e moito máis remuneradoras. En Galiza este argumento semella de difícil significación xa que non temos unha agricultura especialmente apoiada polos mecanismos da política de mercados. Si se deu esa competencia coas medidas de forestación de terras agrarias especialmente en zonas de pastos marxinais onde a disxuntiva para moitos agricultores pode ter sido abandonar a actividade gandeira ou seguir con ela aproveitando pastos en extensivo. A subvención á plantación ten constituído un incentivo a maiores para aqueles que estaban pensando en abandonar a actividade gandeira, deste xeito seguen mantendo a propiedade en produción a longo prazo¹⁵³.

Ao expoñer os resultados da aplicación dos programas en Galiza xa discutimos a influencia que tiveron os compromisos aos que obrigan as medidas en relación ás características produtivas e estruturais das explotacións na decisión de non participar nos programas agroambientais¹⁵⁴. De aí o éxito das medidas que requirían un menor grado de cambios no manexo da explotación. O noso estudo de campo revelou que arredor do 70% dos entrevistados non tiveron que realizar ningún cambio na organización da súa produción. Por outra banda, o estudo da medida de control integrado pon de manifesto como a falta de flexibilidade no deseño da medida pode inhibir a participación no programa agroambiental. Na medida citada, as dificultades para o cumprimento dos compromisos son notables en determinadas zonas debido ao especial réxime climatolóxico, que fai que o grado de difusión de pragas sexa maior, requirindo un número maior de tratamentos que noutras zonas. A esixencia de superficies mínimas tamén resulta un requisito difícil de cumprir para moitos propietarios e as primas non constitúen un incentivo suficiente para a asociación con outras explotacións lindeiras. Cabe engadir dentro das características socioestruturais que impiden a participación, o feito de que nas zonas de intensificación gandeira, especializadas en leite, a escaseza da

¹⁵³ Os efectos perversos da política de forestación veñen da man do tipo de especies que os propietarios plantaban nun primeiro momento, e de que o abandono da actividade gandeira implica tamén o abandono da casa, ou no seu defecto, dada avanzada idade dos titulares, o abandono de outras actividades como a limpeza dos montes (Marey et al., 2007). A maioría das subvencións que se deron en Galiza baixo o programa de forestación de terras foron á plantación, e moi escasamente foron solicitadas axudas ao mantemento e conservación das masas (García Arias e Pérez Fra, 2001). Así, a falta de actuacións silvícolas adecuadas para a limpeza e conservación das plantacións puido contribuír a unha maior propagación do lume en caso de incendio, e por outra banda o tipo de especies elixidas nas forestacións cambiou radicalmente a paisaxe de moitas zonas.

¹⁵⁴ Este tipo de factores tamén foron sinalados por Viladomiu e Rosell (1998), Paniagua, (2001), Garrido Fernández (2000).

base territorial das explotacións fai difícil acollerse a medidas de extensificación sen que elo redunde nunha diminución da produción tan forte que, a xuízo do propietario, poda comprometer a viabilidade da explotación.

XI.5. A idoneidade do instrumento de pagos por accións voluntarias dentro da política agroambiental.

No capítulo correspondente discutimos suficientemente a adecuación dos pagos voluntarios como instrumento de política ambiental polo tanto aquí trátase de insistir naqueles aspectos sobre os que a nosa investigación achega algunha evidencia. Isto tamén nos permitirá apuntar qué aspectos da política agroambiental sería aconsellable modificar no ámbito galego.

Dende o punto de vista dos obxectivos ambientais se se quere garantir un determinado nivel de redución de emisións, as medidas voluntarias son menos efectivas que as regulamentacións sempre e cando os mecanismos de control sexan aplicados con garantías. En todo caso, as medidas voluntarias deben ir sempre acompañadas de un forte apoio de información e formación¹⁵⁵.

Outras rexións, como Castela a Mancha, teñen utilizado o mecanismo dos pagos voluntarios para compensar a perda de renda debida á implantación de novas regulamentacións ambientais (o consumo de auga no caso citado). O certo é que este uso dos pagos por accións voluntarias ten sido criticado dende a literatura por contradicir o principio “quen contamina paga” (Glebe, 2007).

Supoñamos que os instrumentos voluntarios requirirían menos control e polo tanto comportarían menores custos de transacción e administración. O certo é que aínda que sexan menores, a nosa investigación suxire que non son desprezables e a súa presenza pode explicar o limitado interese por este tipo de mecanismos para certas administracións. De feito no segundo programa non se deseñou ningunha medida de prevención da erosión en medios fráxiles (como a produción en socacos da Ribeira Sacra) por esta razón¹⁵⁶. Dende este punto de vista, resulta interesante traballar con organizacións de produtores ou outras redes sociais na difusión e formación dos programas de xeito que se reduzan estes custos e de forma que se impliquen en maior medida os potenciais beneficiarios.

¹⁵⁵ Se queremos formar ou aconsellar simplemente, os custos de administración serán menores, pero se o obxectivo é asegurar resultados necesariamente hai que costear formación e control dos axentes implicados (Falconer et Whitby, 1999)

¹⁵⁶ A partir de 2008 a administración galega poñerá en marcha os Contratos de Explotación sustentable onde se integran as medidas agroambientais e outras subvencións como a indemnización compensatoria en zonas de montaña ou axudas pola utilización de servizos de aconsellamento. Esta iniciativa pode aliviar en parte, os custos de administración e transacción dos diferentes programas alí incluídos.

Por outra banda, o feito de que podan existir propietarios acollidos aos contratos lindando con outros que non (xa que se trata dun mecanismo voluntario), pode limitar a efectividade ambiental de medidas que implican un cambio cara a produción ecolóxica ou que buscan unha redución da contaminación. Se ben isto último pode evitarse esixindo superficies mínimas para poder acollerse, en zonas onde a estrutura das explotacións non permite acadar ese mínimo necesitaríanse axudas complementarias suficientes para incentivar aos propietarios a asociarse.

Dende o punto de vista da política de desenvolvemento rural o instrumento dos mecanismos voluntarios ofrece a posibilidade de orientar as explotacións cara métodos de produción ambientalmente compatibles recibindo a cambio unha remuneración que complementa a renda e contribúe dese xeito á sustentabilidade económica, ambiental e social. Este aspecto resulta especialmente interesante en zonas marxinais (como as de montaña) onde o que se remunera é precisamente os bens ambientais derivados dunhas prácticas agrarias que xa se fan e que corren o risco de desaparecer por abandono da poboación (Hodge, 2004; Glebe, 2007). Polo tanto preservar a actividade produtiva supón tamén preservar valores ambientais que o mercado non vai remunerar.

Glebe (2007) apuntaba que nestas rexión o efecto renda sería maior debido aos menores custos de participación (xa que se paga por facer o que xa se facía en moitos casos) pero non sería distorsionador da competencia. Non obstante, do que levamos exposto podemos inferir que en zonas de montaña onde a poboación está dispersa e a gran distancia dos centros administrativos e de asesoramento, os custos de transacción (participación) poden ser suficientemente elevados como para inhibir a integración nos programas. Poderíase polo tanto ter en conta esta circunstancia á hora de determinar as primas.

En todo caso, da análise das experiencias estudadas despréndese a importancia de favorecer as sinerxías que se poidan producir entre as medidas agroambientais e outras de desenvolvemento rural ou de apoio aos mercados agrarios que contribúan a sustentabilidade dos territorios rurais, poñendo en valor a súa multiplicidade de funcións. As organizacións de produtores (tanto sindicatos como criadores de razas autóctonas) consultadas insisten nesta cuestión. Resulta difícil incitar aos agricultores a adoptar estes métodos de produción cando o mercado non recoñece o seu maior valor. Precisaríanse medidas de fomento dos mercados de produtos ecolóxicos ou de produción integrada, ou de gandería ecolóxica e razas autóctonas.

XII. CONCLUSIONES

No presente traballo abordamos o estudo da aplicación dos Programas Agroambientais europeos en Galiza. Estes programas baséanse na aplicación de pagos por accións voluntarias articulados en contratos que impliquen unha maior conservación da natureza por parte dos agricultores. Se ben estes programas nacen coa intención de acompañar o desmantelamento da política de mercados dentro da PAC co fin de incentivar ao mesmo tempo unha diminución da produción e o tránsito cara métodos de produción ambientalmente compatibles, posteriormente intégranse na política de desenvolvemento rural onde cobran un especial significado no debate sobre a multifuncionalidade da agricultura e dos espazos rurais.

A elección do instrumento de pagos voluntarios non é única e o seu desenvolvemento dentro da PAC faise ao mesmo tempo que a instauración de regulamentacións ambientais diversas que afectan á actividade agraria (códigos de boas prácticas, lexislación sobre fitosanitarios, sobre augas, sobre benestar animal etc.). Dende as últimas reformas tamén se comeza a aplicar na U.E. o instrumento das axudas condicionadas de forte tradición nos EE.UU.

A aplicación do instrumento de pagos por accións voluntarias aos produtores agrarios atopa a súa xustificación no inicio en que se trataba de un sector xa de por si moi regulamentado. Por outra banda, teoricamente a súa aplicación comportaría menores custos de administración que o das regulamentacións e obtería unha mellor resposta por parte dos agricultores que poderían prepararse, deste xeito, para o cumprimento de futuras regulamentacións ambientais máis restritivas. A práctica demostra que o seu impacto en termos globais ate o presente resulta limitado e as súas limitacións para a consecución de obxectivos ambientais definidos resultan evidentes. Porén, a súa utilización como remuneración de externalidades positivas en zonas marxinais pode contribuír, á par que outras medidas, á unha maior sustentabilidade social, ambiental e económica destes territorios sen por elo supoñer unha distorsión do comercio nin violar o principio “Quen contamina paga”.

Non obstante, non foron os países do sur europeo os que dedicaron un maior volume de fondos á política agroambiental, senón aqueles nos que existían políticas previas de protección ambiental dirixida á agricultura e onde a concienciación e a demanda de “bens ambientais” era maior. En todo caso a diverxencia na aplicación dos programas entre os distintos países membros da Unión é notable.

No Estado Español, as diferenzas na prioridade dada ao programa entre as distintas CC.AA. tamén son importantes. No primeiro período de programación moitas comunidades non viron neste instrumento algo que se adecuase á súa realidade agraria e

rural. Só aquelas comunidades onde existiu unha forte implicación por parte de organizacións ecoloxistas (Castela e León) ou por parte de representantes dos propios agricultores (Castela-A Mancha) tiveron programas agroambientais cun alcance significativo. O segundo período de programación significou a consolidación dos programas agroambientais no sentido de que foron aplicados en todas as comunidades autónomas e todas elas incrementaron os fondos destinados a contratos agroambientais. De todos xeitos, a xulgar polos fondos destinados a programas agroambientais (menos dun 30% do total para desenvolvemento rural na maioría das CC.AA.), só unhas poucas comunidades semellan ter apostado de xeito importante por estes programas dentro da súa política de desenvolvemento rural. Nesta senso, é de salientar que non existe unha correspondencia exacta entre as CC.AA. que máis fondos destinan e aquelas cunha maior SAU acollida a estes contratos.

En Galiza, os programas agroambientais foron utilizados como un instrumento de apoio ás rendas agrarias fundamentalmente máis que como un instrumento, entre outros, dentro dunha política ambiental de maior calado. A tradición administrativa condicionou a aplicación e o deseño destes programas. A superposición sobre outras medidas de política de estruturas contribuíu a xerar sinerxías que favoreceron, en certos casos, un efecto positivo sobre o desenvolvemento da zona ou sobre a permanencia da poboación no rural pero ocultaron para o beneficiario o obxectivo ambiental do pago, non contribuíndo á concienciación ambiental que era esperable.

A falta de prioridade que a administración galega lle outorgou ate de agora a esta política queda demostrada polos escasos fondos destinados e a tardanza na súa aplicación. Este feito xustifícase polos elevados custos de administración en relación cos pagos, pola falta de percepción dos riscos ambientais e pola prioridade dada ás medidas estruturais nun contexto de dificultades financeiras, dada a necesidade de cofinanciamento. Ademais se se quería usar como unha política de apoio ás rendas, as medidas deseñadas e o pago por unidade de superficie non se adecuaba á realidade das explotacións galegas. Algúns destes aspectos melloraron no segundo período de aplicación pero o alcance seguiu a ser limitado.

Os impactos ambientais foron irregulares e, as veces, de difícil medición dependendo das medidas. Os cambios estruturais acaecidos no decenio 1989-1999 incidiron nunha maior intensificación das producións (especialmente o bovino de leite) e dunha especialización produtiva dos territorios situándose o gando de leite na metade setentrional, o gando de carne en extensivo na metade oriental e as producións de granívoros e de horta intensiva no sur do país. Porén, a maior superficie acollida a contratos agroambientais non se localiza nas zonas de maior impacto ambiental da

actividade agraria, as zonas de especialización leiteira, concentrándose practicamente na provincia de Lugo e na montaña oriental ourensá. Este feito debemos ligalo coa tradición administrativa previa que ten marcado unha maior ou menor difusión das medidas e coa estrutura produtiva das propias explotacións e dos concellos.

As motivacións que poden levar aos agricultores galegos a non interesarse por este tipo de medidas tiveron que ver co maior ou menor grado de coñecemento das mesmas, os custos de tramitación das axudas (distancia ao centro administrativo e burocracia) en relación ao pago total a percibir, coas características estruturais da propia explotación (xa que para superficies pequenas a penas resultaba interesante) e, finalmente, co tipo de compromisos aos que obrigan os contratos agroambientais. Compromisos máis doados de cumprir implican un alcance maior da medida.

A pesares do dito, as medidas agroambientais galegas xeraron efectos positivos a nivel local ou micro (montes veciñais en man común, Ribeira Sacra...), visibles en territorios concretos, grazas ás sinerxías con outras medidas e accións desenvoltas ao mesmo tempo.

A respecto das motivacións que levaron aos adherentes a integrarse nas diferentes medidas dúas son especialmente destacables: as recomendacións do técnico e o cobro da prima. A primeira lévanos de novo a destacar o papel da información e da difusión no éxito destas medidas. A importancia da segunda pode comprometer os efectos buscados se o pago desaparece. Pero da investigación efectuada despréndese que os beneficios de outro tipo obtidos grazas á integración no programa teñen un peso importante: aforro de traballo, conservación en bo estado de terras que de outro xeito quedarían abandonadas, expectativas de obtención de mellores prezos de venda no mercado, mellora da calidade do produto, redución dos custos ou posibilidade de colaborar coa administración.

Os beneficiarios dos programas agroambientais en Galiza responden a catro tipos: comunidades de montes veciñais, agricultores novos e profesionalizados, agricultores novos a tempo parcial, e agricultores de idade avanzada próximos a xubilación. Estes últimos son os máis numerosos dado o ámbito de alcance dos programas: zonas onde a actividade agraria mantense con produtividades baixas, nun proceso de desagrarización progresiva e avellentamento notable da poboación (montaña oriental). A pesares disto destacamos a presenza de agricultores novos e mesmo de propietarios que recuperan a actividade en terras abandonadas, aínda que a tempo parcial. A maior parte dos beneficiarios dedícanse á gandería xa que é a actividade preponderante no agro galego e son os destinatarios da maioría das medidas postas en marcha.

Despois do exposto con anterioridade parecería recomendable adoptar unha serie de melloras na futura xestión dos programas agroambientais. Xa apuntamos a importancia que parecen ter os custos de administración para os xestores e de transacción para os potenciais beneficiarios, en especial en zonas con escasa densidade de poboación ou moi afastadas como son as zonas de montaña. Os futuros contratos de explotación semella que terán unha incidencia positiva na redución destes custos. Haberá que verificar no futuro se isto permite unha mellor acollida das medidas. Neste senso semella desexable tamén buscar a colaboración de organizacións de produtores, asociacións e sindicatos que se impliquen na difusión das medidas e na formación necesaria.

Queremos destacar tamén a necesidade dunha maior difusión e formación así como unha mellor explicación da finalidade ambiental das medidas. Neste senso, requiriríase que as oficinas comarcais agrarias fixeran un maior labor *extensionista* e semella tamén importante unha maior implicación dos axentes que están a traballar no desenvolvemento do territorio (como os Grupos de Acción Local).

A flexibilidade no deseño dos compromisos de certas medidas (especialmente aquelas que implican un maior cambio nas prácticas habituais) para adaptalos máis ás características das zonas de aplicación semella necesaria toda vez que aínda estamos nunha etapa de baixa concienciación sobre os efectos ambientais das técnicas de produción utilizadas. Ter en conta a necesidade de incentivar a asociación de produtores en zonas onde as explotacións son moi pequenas debería ser tamén outro obxectivo dos novos programas.

Buscar a coordinación con outras medidas de desenvolvemento rural resulta imprescindible co fin de obter sinerxías que permitan acadar mellor os obxectivos de sustentabilidade social e económica. O feito de que a maior parte das superficies acollidas a contratos se sitúen en zonas rurais onde a actividade agraria e a poboación están en retroceso semellar facer máis necesaria esta recomendación. Neste senso, a aplicación dos contratos de explotación a cinco anos tamén pode resultar unha ferramenta interesante. Aínda que na aplicación dos dous primeiros programas os compromisos a cinco anos non semellan ter suposto un elemento inhibitor da participación posto que os pagos se tramitaron igual que calquera outra subvención, isto non ten porqué seguir sendo así no futuro.

Da investigación realizada tamén se desprende a importancia de apoiar determinadas producións, especialmente a produción ecolóxica, con medidas encamiñadas a espertar o interese do consumidor polas mesmas e modificar deste xeito os patróns de consumo. Así mesmo, outras certificacións de calidade ou de orixe poderían

apoiar a comercialización de carne de razas autóctonas en perigo de extinción co fin de asegurar o interese de mantelas máis aló do cobro das subvencións.

As medidas agroambientais poden e deberían ter un maior uso nas zonas de especial protección ambiental como as incluídas na Rede Natura onde aínda teñen un escaso alcance. Para unha maior difusión nestas zonas sería imprescindible a coordinación coa Consellería de Medio Ambiente. Por outra banda, non debería perderse de vista a posibilidade de usar estes programas para apoiar ás explotacións máis intensivas no cumprimento de requirimentos ambientais máis restritivos, por exemplo no manexo dos residuos xerados, que puideran chegar a ser obrigatorios en virtude de regulamentacións futuras.

Dende o punto de vista metodolóxico, é de salientar a utilidade dos microdatos censuais para a elaboración de indicadores agroambientais de presión ao nivel das explotacións agrarias, especialmente aqueles que teñen que ver coa carga gandeira. Dende este punto de vista, sería desexable que as oficinas estatísticas correspondentes facilitasen o código de enlace entre sucesivos períodos das explotacións individuais que forman parte dos Censos Agrario e das Enquisas de Estruturas, co fin de poder seguir as súas traxectorias individualizadas.

Finalmente queremos suxerir algún desenvolvemento futuro da investigación sobre a aplicación dos programas agroambientais. A investigación presentada ao ser un estudo pioneiro suxire resultados que deben ser afondados mediante técnicas estatísticas máis depuradas especialmente no que se refire á caracterización dos beneficiarios. Outra liña de investigación futura debería ser a cuantificación dos custos de transacción identificados aínda que as dificultades teóricas e prácticas para esa cuantificación son numerosas. Finalmente, bótase en falla un estudo dende as ciencias ambientais sobre os efectos no ambiente das medidas, utilizando por exemplo, a información recollida nos cadernos de campo, ou mediante o seguimento de indicadores de estado. Ao finalizar o presente período de programación xa levarán algunhas das medidas un tempo suficientemente prolongado en funcionamento como para apreciar os seus efectos sobre o medio.

XIII. REFERENCIAS

XIII.1. Referencias bibliográficas

Aguilera Klink, F. (ed.) (1995): Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional. Fundación Argentaria/Visor distribuciones. Madrid. 252 pp.

Arnalte Alegre, E. (2002): Ajuste estructural y cambio en los modelos productivos de la agricultura española. En Gómez de Benito, C. e González, J.J. (coord): Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo. MacGraw-Hill, Madrid, pp. 391-426.

Arnalte Alegre, E. (coord.) (2006): Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española. Ministerio de Agricultura/Secretaría General Técnica. Serie Estudios. Madrid.

Balboa López, X. (1990): O Monte en Galicia. Edicións Xerais de Galiza. Col. Universitaria, Vigo, 359 pp.

Baldock, D.; Dwyer, J.; Sumpster Viñas, J.M. (2002): Environmental Integration and the CAP. Institute for European Environmental Policy. En <http://www.ieep.eu/publications/publications>

Barthelemy, D.; Nieddu, M. (2004): "Multifunctionality as a concept of duality in Economics: an institutionalist approach". Comunicación presentada al 90th EAAE Seminar: Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkages. Rennes, 28-29 de Outubro.

Beaufoy, G.; Baldock, D.; Clark J. (1994): The Nature of Farming: Low Intensity Farming Systems in Nine European Countries. Institute for European Environmental Policy. Citado en Suárez, F. et al. (1997): "Las Políticas agroambientales de conservación de la naturaleza en España". En Economía Agraria nº 179, pp. 267-296.

Bohúer, A. (1979): La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire. La Roche-Sur-Yvon. Citado en Balboa (1990). Edición en Galego Bouhier, A. (2001): Galicia. Ensaio xeográfico de análise e interpretación dun vello complexo agrario. Xunta de Galicia. Col. Biblioteca de Clásicos Agrarios Galegos. Vol. XVI. 2 tomos. 1407 pp.

Brouwer, F. (2004): Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, policy and multifunctionality. Edward Elgar, Advances in ecological economics series. Cheltenham, 360 pp.

Brouwer, Floor; Godeschalk, Frans (2004): Nature management, landscape and the CAP. Agricultural Economics Research Institute (LEI), The Hague, 90 pp.

Buller, H., Wilson, A.G., Höll, A. (Ed.) (2000): Agri-environmental Policy in the European Union. Ashgate, Aldershot ,291pp.

Carballas Fernández, T.; Díaz-Fierros Viqueira, F. (1990): El purín de vacuno en Galicia. Caracterización, poder fertilizante y problemas ambientales. COTOP, Xunta de Galicia, Santiago.

Carnero H, A.; Espino de Paz, A.; Hernández G, M.; Barroso E, J. (1988): La lucha integrada, una nueva estrategia para combatir las plagas. Col. Hojas Divulgadoras, no 12. MAPA, Madrid. 20 p.

Carrero, J.M. (1996): Lucha integrada contra plagas agrícolas y forestales. Ed.Mundi-Prensa. Madrid.

Casares Long, J.J.(2003): Reflexiones sobre el medio ambiente en Galicia. Xunta de Galicia, 555 pp.

Castellano Jiménez, E. (Coord.) (2003): Informe de evaluación intermedia del programa de desarrollo rural para las medidas de acompañamiento en España. MAPYA, TRAGSATEC.

Castro Insua, J.(1998): Producción de purines en Galicia. Especial referencia al purín producido en explotaciones lecheras. Valor Agronómico. En Vidal Bardán, M. et al (1998) pp 9-40.

Castro Insua, J. (2001): A problemática do xurro nas explotacións gandeiras galegas. Uso eficiente do xurro como fertilizante. Curso de Verán “Xestión de Residuos Gandeiros e Agroindustriais: solucións agronómicas e ambientais” 17-19 de xullo, Escola Politécnica Superior, Lugo

CEAS Consultants; Center For European Agricultural Studies; The European Forum On Nature Conservation And Pastoralism (2000): The Environmental Impact of Dairy Production in the E.U.: Practical Options for the Improvement of the Environmental Impact. Final Report, European Commission.

CIEF-IDEGA (1999): A Economía Galega. Informes 1997-1998. Fundación Caixa Galicia.

CIEF-IDEGA (2003): A Economía Galega. Informes 2001-2002. Fundación Caixa Galicia.

CIEF-IDEGA (2004): A Economía Galega. Informes 2002-2003. Fundación Caixa Galicia.

CIEF-IDEGA (2006): A Economía Galega. Informe 2005. Fundación Caixa Galicia.

Ciriacy-Wantrup, S.V. (1957): Conservación de los recursos. Economía y Política. FCE. México, cap. 18. En Aguilera Klink, F.(ed.) (1995).

CGRFA (1998): Identificación de los diversos componentes de la Estrategia Mundial y preparación de un plan de trabajo multianual. Documento WG-AnGR-1/98/2. En <http://www.fao.org>.

Comisión Europea (1997): “Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la aplicación del Reglamento CEE nº 2078/92 del Consejo”. COM (97) 620 final

Commission Européenne (1997): CAHIERS DE LA PAC: Agriculture et Environnement; nº hors-série; Luxemburgo, 53 pp.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000): “Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común” COM(2000) 20 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2004): Trixesisimoterceiro informe financeiro - FEOGA Sección de Garantía - 2003 [COM(2004) 715 final]

Comunidad Foral de Navarra (2006): Informe de Ejecución del PDR 2000/2006.

Comunidades Europeas, Tribunal de Cuentas (2000): Informe Especial nº 14/2000 sobre la Ecologización de la PAC. Luxemburgo.

Díaz-Fierros Viqueira, F. (2003): As augas superficiais. En Casares Long, J.J.(2003): Reflexiones sobre el medio ambiente en Galicia. Xunta de Galicia, 555 pp.

Díez López, M.A.; Izquierdo Ramirez, B.; Malagón Zaldúa, E. (2004): “Pautas recientes de la política agroambiental en el país vasco”. Comunicación presentada ao V Congreso de Economía Agraria "Agricultura, alimentación y espacio rural en transición", Santiago de Compostela, 15-17 Setembro, 2004.

Eden, P. et Vieira, M. (2000): Portugal: agri-environmental policy and the maintenance of biodiversity-rich extensive farming systems. En Buller, H. et al. (Ed) Agri-Environmental Policy in the European Union. Ashgate, pp. 203-217.

European Commission, Working Document (1998): State of application of regulation (EEC) nº 2078/92. Evaluation of Agri-environment Programmes. VI/7655/98.

European Commission, DGVI, Unit G-4 (2005): Agri-environment Measures: Overview on General Principles, Types of Measures , and Application. Marzo 2005, 24 pp.

Falconer, K.; Whitby, M. (1999): Transactions and Administrative costs in countryside stewardship policies: an investigation for eight european member states. Research Report, CRE, University of Newcastle, Newcastle, 149 pp.

Falconer, K. (2000): "Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective". En Journal of Rural Studies, vol. 16, pp. 379-394.

FAO (2005): Domestic Animal Diversity Information System. En <http://dad.fao.org/>.

FEGA (2001-2007): Informe de Actividad del Fondo Español de Garantía Agraria correspondiente al año ----(Campañas de comercialización de 1999 a 2006). En http://www.fega.es/fgpweb/fgp_general_2006.fgp_tercera_plant?wtitulo=172&widi=ESP&wusu=&wpag=2&wmenu1=0100&wmenu2=5792. Visitado en Xullo de 2007.

Fernandez Leiceaga, X.; López Iglesias, E. (2000): Estructura económica de Galicia. Cap. 8. Edicións Laiovento, Ensaio. Noia, 596 pp.

Franch Galles, M. (1996): Normativa Comunitaria sobre Residuos Ganaderos. Aplicación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos utilizados en la agricultura. En Peña Catiñeira, F.J.: Residuos Ganaderos y Medio Ambiente. Xunta de Galiza-Fundación Semana Verde de Galiza, pp 65-69.

García Arias, A.I.; Pérez Fra, M. (2001): "Análise e evolución da aplicación en Galicia do programa de axudas á forestación de terras agrarias (Reg.CEE 2080/92)". En Revista Galega de Economía, Volume 10, nº 1, pax. 151-176.

García Arias, A.I.; Lorenzana Fdez, R. (2004): "Elaboración de indicadores agroambientales a partir de los censos agrarios 1989-1999 y su aplicación a los sistemas ganaderos de la Cornisa Cantábrica". Comunicación presentada ao V Congreso De Economía Agraria, Santiago de Compostela, 15-17 de Setembro de 2004

García Arias, A.I.; Docío, F. (2007): "Elaboración de Indicadores agroambientais para a caracterización territorial dos sistemas gandeiros de vacún galegos". En Neira, X.; Cervera, A.; Simón, X. (ed.): Agroecoloxía e agricultura ecolóxica en Galiza. SEAE, Vigo, 375 pp.

Garrido, F.; Moyano, E.(1996): "Spain". En Whitby,M. (Ed.)(1996).

Garrido Fernández, F. (2000): La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España. Fundación UNICAJA-Analistas Económicos de Andalucía, Córdoba, 323 pp.

Glebe, Thilo W. (2007): "The Environmental Impact of European Farming: How Legitimate are Agri-Environmental Payments?". En *Review of Agricultural Economics*, Volume 29, nº 1, pp 87-102.

Hanley, N.; Kirkpatrick, H.; Oglethorpe, D.; Simpson, I. (1998): "Paying for public goods from agriculture: An application of the Provider Gets Principle to moorland conservation in Shetland" en *Land Economics*, 74 (1), pp 102-13.

Hodge, I. (2004): Methodology and action: economic rationales and agri-environmental policy choices. En Brouwer, F.: *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, policy and multifunctionality*. Edward Elgar, Advances in ecological economics series. Cheltenham, 360 pp.

Hodge, I.; Ortiz-Miranda, D. (2007): "An institutional transactions approach to property-rights adjustment: an application to Spanish agriculture" en *Environmental and Planning*, Volumen 39, pp: 1735-1751.

INE (1991): Censo Agrario de 1989. Tomos II, IV e VI. Madrid.

INE (2002): Censo Agrario de 1999. Madrid.

INE (2005): Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas, 2005. Madrid. En <http://www.ine.es>. Visitado en xullo de 2007.

Jacobs, M. (1996): *La Economía Verde*. Fuhem-Icaria, Col. Economía-Crítica. Madrid, 431 pp.

Just, F. (2000): Actitudes y comportamiento de los agricultores ante las políticas agroambientales. Una aproximación al caso danés. En Paniagua Mazorra, A. (Ed) *Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España*. CSIC, Madrid, pp. 13-39

Juntti M.; Potter, C. (2002): "Interpreting and Reinterpreting Agri-Environmental Policy: Communication, Trust, and Knowledge in the Implementation Process". En *Sociología Ruralis*, Vol 42, Number 3, July 2002. pp. 215-232.

Knickel, K.; Renting, H. (2000): "Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development". En *Sociología Ruralis*, vol 40, number 4, pp. 512-528.

Labandeira, X.; León, C.J.; Vázquez, M.X. (2006): *Economía Ambiental*. Pearson/Prentice Hall. Madrid. 356 pp.

Latacz-Lohmann, U. (1996): Mechanisms for the Provision of Public Goods in the Countryside. Citado en Sumpsi et al. (1997).

Latacz-Lohmann, U.; Van der Hamsvoort, C. (1997): "Auctioning Conservation Contracts: A Theoretical Analysis and an Application". En *American Journal of Agricultural Economics*, vol 79, pp 407-418.

Latacz-Lohmann, U. (2004): Dealing with limited information in designing and evaluating agri-environmental policy. Ponencia presentada no 90Th European Seminar of the European Association of Agricultural Economics "Multifunctional agriculture, policies, and markets: understanding the critical linkages". Rennes, France, 28-29 October 2004.

López Iglesias, E. (1996): Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación/SGT, Serie Estudios, Madrid, 533 pp.

Lorenzana, R. (2004): Análise do cambio estrutural das explotacións de bovino en Galicia no período 1962-1999. Traballo de Investigación titorado para a obtención do DEA na USC. Santiago de Compostela, Xuño 2004.

Lorenzana, R. (2006): El Cambio estructural en las explotaciones de bovino en Galicia: años 1962 a 2003. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.

Lowe, Ph.; Marsden, T. Whatmore, S. (1993): Cambio tecnológico y medio ambiente rural: Procesos y reestructuraciones rurales. MAPA/SGT, Serie Estudios.

MAPA (1994 a 2000): La agricultura, la pesca y la alimentación españolas, Varios Anos. MAPA/SGT, Madrid.

MAPA (2001 a 2007): La agricultura, la pesca y la alimentación españolas, Varios Anos. MAPA/SGT, Madrid.

MAPA (2002): Resultados de la ejecución de las ayudas para medidas agroambientales. En <http://www.mapya.es/es/desarrollo/pags/magam/resultados.htm>

MAPA (2006) Hechos y cifras de la agricultura, la pesca y la alimentación en España. Diversos Anos. En <http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/hechoscifras/introhechos.htm>

MAPA (2007): La agricultura, la pesca y la alimentación españolas, 2006. MAPA/SGT, Madrid.

Marey, M.F.; Rodriguez, V; Crecente, R. (2007): “Perfil do propietario forestal individual en Galicia: Obxectivos e prácticas de xestión no nordeste da comunidade”. En *Revista Galega de Economía*, vol. 16, nº 1, pp. 47-70.

Marsden, T. et al. (2001): “The road towards sustainable rural development: Issues of theory, policy and research practice”. En *Journal of environmental policy and planning*, vol. 3. pp. 75-83.

Marsden, T. et al. (2002): “The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development”. En *Environment and Planning A* 2002, vol. 34, pp. 809-825.

Moreno Pérez, O.M. (2004): *Las lecturas del enfoque de la multifuncionalidad y su concreción práctica en la agricultura española: Una visión crítica*. Comunicación presentada ao V Congreso da Asociación Española de Economía Agraria: Agricultura, alimentación y espacio rural en transición. Santiago de Compostela, 15-17 Setembro.

Moyano Estrada, E.; Garrido, F. (2000): *Las organizaciones profesionales agrarias, ante la política agroambiental*. En Paniagua Mazorra, A. (Coord.): *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*. CSIC, Madrid, pax. 41-68.

Naciones Unidas (1992): “Cumbre de la Tierra. Programa 21”. Versión en español. En <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm#section1>

Naciones Unidas (2002): “Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002”. Documento A/CONF.199/20*, versión en español. New York.

Naredo, J.M. (2001): *La modernización de la agricultura española y sus repercusiones ecológicas*. En González de Molina, M.; Martínez Alier, J. *Naturaleza Transformada*. Icaria. Cap. II pp 55-86

Nieddu, M. (2004): *Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches économiques*. En Delorme, H. (dir): *La politique agricole commune: anatomie d’une transformation*. Presses de Sciences Po. Paris, pp 183-210.

North, D.C. (1995): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión da edición de 1993, 190 pp.

Nowicki, P.L. (2004): *Jointness of Production as a Market Concept*. En Brouwer, F.: *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, policy and multifunctionality*. Edward Elgar, Advances in ecological economics series. Cheltenham, 360 pp

OCDE (1997): Environmental Indicators for Agriculture: concepts and framework. Volume 1. Publication Service, OECD, Paris.

OCDE (2001): Environmental Indicators for Agriculture: Methods and Results. Volume 3. Publication Service, OECD, Paris.

OCDE (2001b): Improving The Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches, OECD, Paris.

OCDE (2003): Agri-Environmental Policy Measures: Overview of Developments. COM/AGR/CA/ENV/ EPOC(2002)95/FINAL. Paris.

OCDE (2004): Agriculture and the Environment: lessons learned from a decade of OECD work. En <http://www.oecd.org>.

OCDE (2006): El nuevo paradigma rural: Políticas y gobernanza. OCDE-MAPA. Madrid. 187 pp.

Oñate, J.J.; Malo, J. E., Suárez F.; Peco, B. (1998): “Regional and environmental aspects in the implementation of Spanish agri-environmental schemes” En Journal of Environmental Management, nº 52, pp. 227–240.

Ortiz Miranda, D.; Ceña Delgado, F. (1999): Globalización y biodiversidad: Las limitaciones de las Políticas Agroambientales de la Unión Europea para la protección de las razas bovinas en peligro de extinción. En Bellorín, M (Comp) Globalización y Sistemas Agroalimentarios. 17 Estudios. Fundación Polar, Caracas, pp. 259-272.

Ortiz-Miranda, D.; Ceña Delgado, F. (2002): Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural. ICE, nº 803, Nov-Dec.

Ortiz-Miranda, D; Estruch-Guitart, V. (2004): The role of agri-environmental measures in the definition of property rights. En van Huylenbroeck, G.; Verbeke, W.; Lauwers, L.: Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets. Elsevier, pp 335-348.

Paniagua Mazorra, A. (Ed) (2000a): Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España. CSIC, Madrid.

Paniagua Mazorra, A. (2000b): Bases metodológicas y conceptuales para el análisis de discursos agroambientales. En Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España. CSIC, Madrid, pp. 1-12

Paniagua Mazorra, Angel (2001): “Agri-environmental policy in Spain. The agenda of socio-political developments at the national, regional and local levels”. En Journal of Rural Studies nº17, pp. 81-97.

Parlamento Galego (2000) Transcripción da sesión da Comisión de Asuntos Europeos do 30 de marzo.

Peco, B.; Suárez, F.; Oñate, J.J. et al. (1998): Definición y utilización de indicadores agroambientales: la experiencia de un proyecto FAIR. En *Agricultura y Sociedad* nº 86, pp. 207-220.

Peco, B.; Suárez, F.; Oñate, J. J.; Malo, J. E.; Aguirre, J. (2000): "Spain: First tentative steps towards an agrienvironmental programme". En: Buller, H., Wilson, G., Höll, A. (Eds.), pp. 145-168.

Pingault, N. (2004): La multifonctionnalité: caractéristique ou objectif pour l'agriculture?. En Delorme, H. (dir): *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Presses de Sciences Po. París, pp 47-58.

Prada Blanco, A. (2001): Economía ambiental, multifuncionalidad agraria y desarrollo rural sostenible. En Alvarez Pinilla, A. (coord.): *Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*. Cap. 5. Ed. Asociación Española de Economía Agraria. Madrid, pp. 115-146.

Primdahl, J.; Peco, B.; Schramek, J. Et al. (2003): « Environmental effects of agri-environmental schemes ». En *Western European Journal of Environmental Management*, nº 67, pp. 129-138.

Pose, H. (2000): Conservación de razas equinas. En *Razas Autóctonas Adaptadas al Medio Físico*, Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Ourense, pp 147-173.

Potter, C. (2004): Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept. En Brouwer, F. (2004): *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, policy and multifunctionality*. Edward Elgar. Cheltenham, Cap. 2, pp.15-35.

Rivero Martinez, Castor José (2000): Situación de los programas de recuperación de razas autóctonas en peligro de extinción en Galicia. En *Razas Autóctonas Adaptadas al Medio Físico*, Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Ourense, pp 175-190.

Rodero Franganillo (2000): Programas supranacionales, nacionales y autonómicos de conservación de razas. En *Razas Autóctonas Adaptadas al Medio Físico*, Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Ourense, pp 41-53.

Rodrigo, I. (2003): A questao ambiental nos territorios rurais e nas agriculturas da Uniao Europeia. En Portela, J. e Castro-Caldas, J.(2003): *Portugal Chao*, pp.167-187.

Rosell, J.; Viladomiu, L. (1997): “El programa de compensación de rentas por reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel”. En *Economía Agraria*, nº 179, pp. 331-350.

Samper Calvete, J. (2003): *Augas subterráneas de medio ambiente en Galicia*. En Casares Long, J.J.: *Reflexiones sobre el medio ambiente en Galicia*. Xunta de Galicia, 555 pp.

Sánchez García, Luciano (2000): *Razas autóctonas y productos de calidad*. En *Razas Autóctonas Adaptadas al Medio Físico*, Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Ourense, pp 131-141.

Sineiro García, F.; López Iglesias, E.; Lorenzana Fernández, R.; Valdês Paços, B. (2003): *Una aproximación a la viabilidad económica y demográfica de las explotaciones de bovino en Galicia*. Comunicación presentada ao V Colóquio Hispano-Portugués de Estudos Rurais, Bragança, Outubro 2003.

Smith, Robert Leo (1996): *Ecology and Field Biology*. Harper Collins College Publishers. 5ª ed, Nova Yorke, 740 pp.

Suárez, F.; Oñate, J.J.; Malo, J.E.; Peco, B. (1997): “Las políticas agroambientales y de conservación de la naturaleza en España”. En *Economía Agraria*, nº 179, Enero-Abril, pp. 267-296.

Sumpsi Viñas, J.M.; Garrido Colmenero, A.; Iglesias Martínez, E., (1997) “La Política Agroambiental de la U.E.: Un análisis desde la perspectiva económica”. En *Revista Española De Economía Agraria*, nº 179, Enero-Abril, pp. 227-256.

Van der Ploeg, J.D et al. (2000): *Rural Development: From Practices and Policies towards Theory*. *Sociologia Ruralis*, vol. 40(4), pp. 391-408.

Varela, C. (1996): *Posibilidad de eutrofización de una cuenca agrícola y ganadera de la zona húmeda española*. Comunicación presentada ao IV Congreso Nacional de Sanidad Ambiental. Santiago. Citado en Samper Calvete, J. (2003)

Vazquez González, I.; Ribas Álvarez, A.; García Arias, A.I. (2007): *Tipología de los municipios rurales de la Cornisa Cantábrica a partir de indicadores socioeconómicos*. Poster presentado ao VI Congreso de Economía Agraria, Albacete, 19-21 setembro, 2007.

Vence, X. (2001): “Crise agraria, innovación e miopía da política agraria”. En *A Trabe de Ouro*, Tomo I, ano XII, nº 45, pp. 47-69.

Vidal Bardán, M.; López Fabal, A.; Santoalla Lorenzo, M.C.(1998) (coord.) *Efectos Contaminantes Detectados En Tres Zonas Ganaderas De La Provincia De Lugo*

en Estudio del Estado de la Contaminación por Residuos de la Explotaciones Ganaderas en la Comarca de Lugo, Antas de Ulla, Sarria y Chantada. Su tratamiento y eliminación. Servicio de Publicaciones/Diputación provincial de Lugo

Viladomiu, L. y Rosell, J. (1998). La política agroambiental en España: análisis de las dificultades en la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92. Comunicación presentada ao III Congreso Nacional De Economía Agraria, Lleida, 16 17 e 18 setembro 1998.

Viladomiu, L. y Rosell, J. (2000): Agua y política agroambiental: El programa de reducción de los regadíos en Castilla la Mancha. En Paniagua Mazorra, A. (Ed.). Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España, CSIC, Madrid, pp 95-114.

VV.AA. (2001): Razas Autóctonas de Galicia en Perigo de Extinción. Xunta de Galicia, Santiago, 243 pp.

Whitby, M. (1994): "Costes de transacción y derechos de propiedad". En Revista de Estudios Agro-Sociales, nº168, pp. 49-68.

Whitby, M. (1997): "¿Un bote salvavidas entre los icebergs? Perspectivas futuras de las políticas agroambientales". En Revista Española de Economía Agraria, nº 179, pp 203-226.

Whitby, M. (Ed.) (1996): The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation. CAB International.

Xunta de Galicia (1991): Macromagnitudes Agrarias, 1991. Consellería de Política Agroalimentaria.

Xunta de Galicia (1999): Macromagnitudes Agrarias, 1999. Consellería de Política Agroalimentaria. En <http://mediorural.xunta.es/consellaria/estadisticas.php>.

Xunta de Galicia (2001): Plan de Xestión de Residuos Agrarios de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural. Santiago de Compostela, 119 pp.

Xunta de Galicia (2001b): O monte galego en cifras. Consellería de Medio Ambiente. 226 pp.

XIII.2. Relación de entrevistas

XIII.2.1. Administración

AD1: Entrevista con José Luís Díez , Subdirector Xeral do ILGGA, 23 de abril de 2001.

AD2: Entrevista con Cesar Iglesias, Xefe do Servicio de Sanidade Vexetal 3 de Setembro de 2001

AD3: Entrevista con Eloy Villada (Ilgga), Delegación de Lugo, 9 de Febreiro de 2000.

AD4: Entrevista con Herminio Pose, Servizo de Producción animal, dependente da Subdirección Xeral de Sanidade e Producción Animal, Dirección Xeral de Producción Agropecuaria, Marzo 2001.

AD5: Entrevista con Juan Concheiro Xefe de Servizo de Producción Vexetal, 6 de Agosto de 2001.

AD6 Entrevista con Jorge Vazquez, xestor da medida de Conservación da Paisaxe na Ribeira Sacra na Delegación da Consellería de Política Agroalimentaria en Lugo. Outono 2003.

XIII.2.2. Organizacións Profesionais

OP1: Entrevista con Carmen Freire, Sindicato Labrego, Agosto 2001.

OP2: Entrevista con Pepe Sousa, Secretario de Desenvolvemento Rural de Unións Agrarias en Lugo. Agosto 2001.

OP3: Entrevista con Jorge Vázquez Viña, ASAJA, Agosto 2001.

OP4: Entrevista con J.L. Fernández Célix, Unións Agrarias, Agosto 2001.

XIII.2.3. Expertos

E1: Entrevista con D. Eliseo Miguélez, Mesa de prezos do Mercado de gando de Salgueiriños en 2001.

XIV. ANEXOS

XIV.1. Anexo 2. Enquisas agricultores

ENQUIISA AGRICULTORES

PASTOREO-MVMC

BLOQUE 1: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.

1.0. NOME DO MONTE:

1.1. NÚMERO DE COMUNEIROS:

1.2. SUPERFICIE TOTAL DO MONTE

1.3. EXPLOTACIÓN EN COMÚN: SI NON

1.4 ADICACIÓN PRINCIPAL DO MONTE:

ADICACIÓN	Por Superficie	Por ingresos
Gandeira		
Forestal		
Outros usos:		

1.5. FIXO TRANSFORMACIÓN PARA PASTOS ANTERIOR AO PROGRAMA AGROAMBIENTAL:

SI NON

1.6 TIPO DE GANDO:

TIPO DE GANDO	Nº CABEZAS
VACÚN: Leite Carne: Nodrizas Xatos/becerras Razas autóctonas OVELLAS CABRAS CABALOS Razas autóctonas OUTROS: especificar	

1.7. ADICACIÓN PRINCIPAL DOS COMUNEIROS:

ADICACIÓN PRINCIPAL	Signalar aproximadamente o número de comuneiros
Agricultura	
Industria	
Servizos	
Pensionistas	
Parados	

1.8 Outras características familiares

CARACTERÍSTICAS	Nº aproximado comuneiros	Sucesor
Idade < 40 40<55 55<65 >65		
Residencia Habitual		

Fora da explotación		
Na Explotación		
Asociados en Organizacións Profesionais		

BLOQUE 2. APLICACIÓN DO PROGRAMA AGROAMBIENTAL

2.0. Por qué cree que lle da esta subvención a administración?

2.1. ¿Por qué vía coñeceron estas axudas?

- ☐ A través da organización profesional á que pertence
- ☐ A través dos servizos da consellería: xornadas, reunións, visitas, iniciativa propia.
- ☐ A través da Cooperativa..
- ☐ A través dun veciño
- ☐ A través dos xornais
- ☐ Outros.

2.2. ¿Qué motivos lle levaron a solicitar a axuda?

Motivos	X
Por recomendación do técnico	
Por motivos económicos	
Para evitar incendios	
Para conservar a paisaxe de pastos	
Outros (especificar)	

2.3. ¿Parécelle suficiente a información recibida con respecto ós compromisos que ten que cumprir:

NON

a administración

o sindicato agrario ou organización á que pertenza

outros

☐
☐
☐
☐
☐
☐

SI

2.4 ¿Qué obstáculos, inconvenientes ou vantaxes atopou á hora de cumprir cos compromisos (Abonado, Segue conservación, Mantemento de cercas) ós que obriga o programa?

Non coñecen os compromisos ☐

INCONVENIENTES	
VANTAJES	

2.5 ¿Representou moito cambio no seu xeito de levar a explotación?

LABOR	ANTES	AGORA
Abonado		
Sega conservación		
Mantemento de cercas		
Outros		

Traballo		
Organización		
Custos		
Gastos de explotación		
Producción (cuantificar)		
Produtividade (cuantificar)		

2.6. ¿Qué obstáculos, inconvenientes ou vantaxes atopou á hora de tramitar as axudas?

INCONVENIENTES	
VANTAJAS	

2.7 ¿Cantas visitas recibe por ano dos técnicos da administración dende que está integrado no programa?

2.8 ¿Cantas visitas recibiu dos técnicos das organizacións profesionais dende que está integrado no programa?

2.9 ¿TERÍA SEGUIDO CO USO PARA PASTIZAL DE NON SER POLOS PAGOS ANUAIS QUE SE PERCIBEN A TRAVÉS DESTE PROGRAMA?

2.10 ¿CONTINUARÁ NO PROGRAMA PARA OS PRÓXIMOS CINCO AÑOS?

BLOQUE 3. SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL

3.1. Se os seus ingresos fosen os mesmos que ten agora e a administración non lle obrigase a nada, ¿Qué uso lle gustaría que tivese o monte?

- Ningún ☐
- Repoboado ☐
- Arborado natural ☐
- Pastos ☐
- Cultivos ☐
- Outros ☐

3.2. ¿Qué lle parecería que lle pagasen simplemente por ter o monte limpo ou por manter a paisaxe, sen que tiveran que producir nada?

BLOQUE 4. ENTORNO E INNOVACIÓN.

4.1 ¿Coñece outras comunidades de montes que se acollesan tamén a estas medidas?

4.2. ¿Reúnese ou intercambian información co resto de montes para discutir cuestións técnicas sobre este programa?.

4.3. Vostede en particular ¿Ten modernizado a explotación nos últimos anos?

Compra de terras

Compra de maquinaria

Construcións
 Compra de dereitos de produción
 Cambio de razas

4.4. Os comuneiros teñen modernizado a explotación nos últimos anos?

	Número de comuneiros aproximado
Compra de terras	
Compra de maquinaria	
Construcións	
Compra de dereitos de produción	
Cambio de razas	
Outros	

4.7. Pensa que a situación actual económica na comarca é:

Peor que hai cinco anos
 Mellor que hai cinco anos
 Igual que hai cinco anos.

4.8. ¿Cómo ve o futuro da súa explotación?

Pensa iniciar outras actividades (turismo, novos cultivos etc)
 Pensa ampliar a explotación
 Pensa seguir igual
 Pensa abandonar a explotación.

4.9. Cal cree que vai ser o futuro da agricultura nesta zona?

4.10. E das persoas que viven aquí?

BLOQUE 5. RENDA

5.1. ¿Diría que as axudas que recibe son suficientes en comparación co compromiso que se lle esixe?

5.2. ¿Diría que as axudas que percibe elevaron a rendibilidade das explotacións?

5.3. ¿Está acollido a outro tipo de programas ou axudas? A cales?

AXUDAS	X
Posta En Producción De Superficies Infrutilizadas En Montes Veciñais MELLORA DA EFICACIA DOS SISTEMAS PRODUCTIVOS AGRARIOS PRIMAS A PRODUCTORES DE VACÚN DE CARNE (BECERROS) PRIMAS A GANDEIROS DE OVINO-CABRÚN PRIMAS A GANDEIROS CON VACAS MOSEXAS MELLORA DAS ESTRUCTURAS DE EXPLOTACIÓNS AGRARIAS (R.D. 1.887/91, 204/96) INDEMNIZACIÓNS COMPENSATORIAS A ZONAS DE MONTAÑA DESFAVORECIDAS CESAMENTO ANTICIPADO NA ACTIVIDADE AGRARIA ABANDONO PRODUCCIÓN LEITEIRA RAZAS AUTÓCTONAS EN PERIGO DE EXTINCIÓN Outras	

ENQUISA AGRICULTORES**RAZAS****BLOQUE 1: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.**

1.1 Adicación principal da explotación:

1.2 Tamaño da explotación:

Superficie por aproveitamentos	superficie	Réxime tenza
Prados e pasteiros		
Cultivos leñosos(viñedo)		
Cultivos herbáceos		
Terras non ocupadas		
Terras de monte		
Outros		
Cabana gandeira		

1.3 Adicación principal

ADICACIÓN PRINCIPAL	idade	Residencia habitual		parentesco	agricultura	industria	servizos	Inactivo (x, est.)	Parado
		Na expl.	Fóra da exp.						
Titular									
Cónxuxe									
Fillos									
Outros									

1.4 Terá sucesor a explotación

Si

Non

1.5 ¿Está integrado nalguna organización profesional ou sindicato agrario? En Cal?

BLOQUE 2. APLICACIÓN DO PROGRAMA

2.0. ¿Por qué cree que lle da esta subvención a administración?

2.1. ¿Por qué vía coñeceu estas axudas?

- ☐ A través da organización profesional á que pertence
- ☐ A través dos servizos da consellería: xornadas, reunións, visitas, iniciativa propia.
- ☐ A través da Cooperativa..
- ☐ A través dun veciño
- ☐ A través dos xornais
- ☐ Outros.

2.2 ¿Dende qué data está integrado no programa?

2.3. ¿Qué motivos lle levaron a solicitar a axuda?

Motivos	X
Por recomendación do técnico	
Por motivos económicos	
Porque esta é a raza que tivemos sempre e así ademais cobramos unha axuda	
Porque me interesa a conservación da raza	
Porque é unha raza que ten moita saída no mercado	
Outros (especificar)	

2.4. ¿Parécelle suficiente a información recibida con respecto ós compromisos que ten que cumprir:

NON

a administración

o sindicato agrario ou organización á que pertenza

outros

☐
☐
☐
☐
☐
☐

2.5. ¿Cree que esta é suficiente con respecto ós compromisos que ten que cumprir?

Reprodución en pureza	
Mantemento das femias durante dous anos	
Obriga de poñer as crías a dispor da consellería	
Comunicación de incidencias (partos, mortes, etc)	

2.6. ¿Qué obstáculos, inconvintes ou facilidades atopou á hora de cumprir con eses compromisos?

Reprodución en pureza	Facilidades	Inconvintes
Mantemento das femias durante dous anos		
Obriga de poñer as crías a dispor da consellería		
Comunicación de incidencias (partos, mortes, etc)		
Mantemento das fichas de rexistro dos animais		

2.7. ¿Representou moito cambio no seu xeito de levar a explotación?

Traballo	mais	igual	menos
Organización	diferente	igual	
Custos	mais	igual	menos
Gastos de explotación	mais	igual	menos

2.8. ¿Qué interese lle atopa a manter estas razas?

2.9. ¿A cómo vende os xatos das seguintes razas

Cachena	
Vianesa	
Limiá	
Caldelá	
Frieiresa	
Outras razas non autóctonas(especificar)	

2.10. De non existir esta axuda, mantería animais de razas autóctonas?

2.11. ¿Qué obstáculos, inconvintes ou vantaxes atopou á hora de tramitar as axudas?

INCONVINTES	
FACILIDADES	

2.9. ¿Cómo valora a súa relación coa administración, coa súa organización profesional?

Mala

Regular

Boa

Moi boa

2.10 ¿Cantas visitas recibe ó ano dos técnicos da administración dende que está integrado no programa?

2.11 ¿Cantas visitas recibiu dos técnicos das organizacións profesionais dende que está integrado no programa?

2.14 ¿Continuará no programa para os próximos cinco anos?

BLOQUE 3. SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL

3.1. ¿Qué lle parecen as medidas para conservar a paisaxe e preservar o ambiente?

3.2. ¿Cree que as actividades relacionadas co ambiente poden xogar un papel importante no desenvolvemento do rural? En qué casos?

3.3. ¿Cree que os agricultores deberían ser gardas do ambiente ademais de produtores? En qué condicións?

BLOQUE 4. ENTORNO E INNOVACIÓN.

4.1. ¿Reúnese co resto de produtores para discutir cuestións técnicas? Si ☐ Non ☐

Se SI ☐ por libre ☐ a iniciativa da administración ☐

4.2. ¿Ten modernizado a explotación nos últimos anos?

Compra de terras ☐

Compra de maquinaria ☐

Construcións ☐

Compra de dereitos de produción ☐

Cambio de razas ☐

4.6 ¿Con qué finalidade?

4.7. Pensan que a situación actual económica na comarca é:

Peor que hai cinco anos ☐

Mellor que hai cinco anos ☐

Igual que hai cinco anos. ☐

4.8 ¿Cómo ve o futuro da súa explotación?

Pensa iniciar outras actividades (turismo, novos cultivos etc) ☐

Pensa ampliar a explotación ☐

Pensa seguir igual ☐

Pensa abandonar a actividade. ☐

4.9 Cal cree que vai ser o futuro da agricultura nesta zona?

4.10. E das persoas que viven aquí?

BLOQUE 5. RENDA

5.1 Nos últimos cinco anos os ingresos:

a) melloraron

b) mantivéronse

c) diminuíron

5.2. Procedencia dos ingresos (expresar en %)

Venta

Axudas directas:

Outras axudas

Outros

5.3 ¿Diría que as axudas que percibe elevaron a rendibilidade da explotación?

5.4. ¿Está acollido a outro tipo de programas ou axudas? A cales?

AXUDAS	X
Posta En Produción De Superficies Infrutilizadas En Montes Veciñais MELLORA DA EFICACIA DOS SISTEMAS PRODUCTIVOS AGRARIOS PRIMAS A PRODUCTORES DE VACÚN DE CARNE (BECERROS) PRIMAS A GANDEIROS DE OVINO-CABRÚN PRIMAS A GANDEIROS CON VACAS MOSEXAS MELLORA DAS ESTRUCTURAS DE EXPLOTACIÓNS AGRARIAS (R.D. 1.887/91, 204/96) INDEMNIZACIÓNS COMPENSATORIAS A ZONAS DE MONTAÑA DESFAVORECIDAS CESAMENTO ANTICIPADO NA ACTIVIDADE AGRARIA ABANDONO PRODUCCIÓN LEITEIRA Outras	

ENQUISA AGRICULTORES**Protección Integrada****BLOQUE 1: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.**

1.1 Adicación principal da explotación:

1.2 Tamaño da explotación:

Superficie por aproveitamentos	superficie	Réxime tenza	Nº PARCELAS
Prados e pasteiros			
Cultivos leñosos(viñedo)			
Cultivos herbáceos			
Terras non ocupadas			
Terras de monte			
Outros			
Cabana gandeira			

1.3 Adicación principal

ADICACIÓN PRINCIPAL	idade	Residencia habitual		parentesco	agricultura	industria	servizos	Inactivo (x, est.)	Parado
		Na expl	Fóra da exp.						
Titular									
Cónxuxe									
Fillos									
Outros									

1.4 Terá sucesor a explotación

Si

Non

1.5.¿Está vostede integrado nalgunha cooperativa ou D.O.? Si

1.6 ¿Está integrado nalgunha organización profesional ou sindicato agrario? En Cal?

BLOQUE 2. APLICACIÓN DO PROGRAMA

2.1. ¿Por qué vía coñeceu estas axudas?

2.2 ¿Dende qué data está integrado no programa?

2.3. ¿Qué motivos lle levaron a empezar coa protección integrada?

Motivos	X
Por recomendación do técnico	
Pola subvención	
Para aforrar custos	
Porque creo que canta menos química se utilice mellor	
Outros (especificar)	

2.4. ¿Parécelle suficiente a información dada por:

SI

NON

a administración

☐☐

A Carosa

☐

Tamén Consello Regulador

2.5¿Cree que esta é suficiente con respecto ós compromisos que ten que cumprir?

SI ☐ NON ☐

2.6 ¿Qué obstáculos, inconvenientes ou vantaxes atopou á hora de cumprir con eses compromisos?

2.7 ¿Representou moito cambio no seu xeito de levar a explotación?

LABORES	ANTES	AGORA
Tratamentos (nº veces/ano)		
Tipo de produtos		
Cantidades de produtos		
Visitas do Técnico		
Superficie dentro do programa		
Superficie total		
Castes		
Caderno de Campo		
Traballo		
Organización		
Custos		
Gastos de explotación		
Producción (cuantificar)		
Produtividade (cuantificar)		

2.8. ¿Qué obstáculos, inconvenientes ou vantaxes atopou á hora de tramitar as axudas?

2.9 ¿Cómo valora a súa relación coa administración, coa súa organización profesional? .

Mala
Regular
Boa
Moi boa

2.11 ¿Cantas visitas recibiu dos técnicos das da administración. dende que está integrado no programa?

2.13 ¿Tivo que facer algún investimento novo para adaptarse ás condicións do programa?

2.14 ¿Continuará no programa para os próximos cinco anos?

2.15. ¿Véndese mellor a uva en protección integrada que a outra?

BLOQUE 3. SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL

3.1. ¿Qué lle parecen as medidas para conservar a paisaxe e preservar o ambiente?

3.2. ¿Cree que as actividades relacionadas co ambiente poden xogar un papel importante no desenvolvemento do rural? En qué casos?

3.3. Se lle pagasen suficiente para vivir, ¿aceptaría deixar de producir a cambio desa paga?

BLOQUE 4. ENTORNO E INNOVACIÓN.

4.1 ¿Coñece a outros agricultores que se acollesan tamén a estas medidas?

4.2. ¿Reúnese co resto de produtores para discutir cuestións técnicas?

4.3. ¿Ten modernizado a explotación nos últimos anos?

4.4 ¿Con qué finalidade?

4.7. Pensan que a situación actual económica na comarca é:
Peor que hai cinco anos

Mellor
Igual

4.8 ¿Cómo ve o futuro da súa explotación?

Pensa abandonar a explotación. ☐

Manter

Ampliar

Iniciar novas actividades

4.9 Cal cree que vai ser o futuro da viticultura nesta zona?

4.10. E das persoas que viven aquí?

BLOQUE 5. RENDA

5.1 Nos últimos cinco anos os ingresos:

d) diminuíron ☐

e) aumentaron

f) igual

5.2. Qué ingresos anuais teñen:

5.3. Procedencia dos ingresos (expresar en %)

Venta

Axudas directas:

Outras axudas

Outros

5.4 ¿Diría que as axudas que percibe elevaron a rendibilidade da explotación?

5.5 ¿Diría que as axudas que recibe son suficientes en comparación co compromiso que se lle esixe?

5.9. ¿Está acollido a outro tipo de programas ou axudas? A cales?

AXUDAS	X
Socalcos.	
PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DO VIÑEDO	

ENQUISA AGRICULTORES**SOCALCOS****BLOQUE 1: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.**

1.1 Adicación principal da explotación:

1.2 Tamaño da explotación:

Superficie por aproveitamentos	superficie	Réxime tenza
Prados e pasteiros		
Cultivos leñosos(viñedo)		
Cultivos herbáceos		
Terras non ocupadas		
Terras de monte		
Outros		
Cabana gandeira		

1.3 Adicación principal

ADICACIÓN PRINCIPAL	idade	Residencia habitual		parentesco	agricultura	industria	servizos	Inactivo (x, est.)	Parado
		Na expl	Fóra da exp.						
Titular									
Cónxuxe									
Fillos									
Outros									

1.4 Terá sucesor a explotación

Si

Non

1.5. (Para o viño) ¿Está vostede integrado nalguna cooperativa ou D.O.? Si Non En Cal?

1.6 ¿Está integrado nalguna organización profesional ou sindicato agrario? En Cal?

BLOQUE 2. APLICACIÓN DO PROGRAMA

2.1. ¿Por qué vía coñeceu estas axudas?

A través da organización profesional á que pertence

A través dos servizos da consellería: xornadas, reunións, visitas, iniciativa propia.

A través da Cooperativa..

A través dun veciño

A través dos xornais

Outros.

2.2 ¿Dende qué data está integrado no programa?

2.3. ¿Qué motivos lle levaron a solicitar a axuda?

2.4. ¿Parécelle suficiente a información dada por:

SI

NON

a administración

o sindicato agrario ou organización á que pertenza

outros

2.5¿Cree que esta é suficiente con respecto ós compromisos que ten que cumprir?

2.6 ¿Qué obstáculos, inconvintes ou vantaxes atopou á hora de cumprir con eses compromisos?

2.7 ¿Representou moito cambio no seu xeito de levar a explotación?

	ANTES	AGORA
Filas de cepas por socalco Mantemento dos muros Fertilización (nº tratamentos/ano) Produtos utilizados (cambiaron?) Herbicidas Superficie (variacións dentro do programa) Castes Nº visitas Técnico Caderno de Campo Producción (cuantificar) Produtividade (cuantificar) Traballo (máis ,menos, igual) Organización (máis ,menos, igual) Custos Gastos de explotación		

2.8. ¿Qué obstáculos, inconvenientes ou vantaxes atopou á hora de tramitar as axudas?

2.9 ¿Cómo valora a súa relación coa administración, coa súa organización profesional?

Mala
Regular
Boa
Moi boa

2.10 ¿Cantas visitas recibiu dos técnicos da administración dende que está integrado no programa?

2.11 ¿Cantas visitas recibiu dos técnicos das organizacións profesionais dende que está integrado no programa?

2.13 ¿En qué custos incorreu para integrarse no programa?

2.14 ¿Continuará no programa para os próximos cinco anos?

2.15. ¿Véndese mellor a uva en protección integrada que a outra?

BLOQUE 3. SENSIBILIZACIÓN AMBIENTAL

3.1. ¿Qué lle parecen as medidas para conservar a paisaxe e preservar o ambiente?

3.2. ¿Cree que as actividades relacionadas co ambiente poden xogar un papel importante no desenvolvemento do rural? En qué casos?

3.3. ¿Cree que os agricultores deberían ser gardas do ambiente ademais de produtores? En qué condicións?

BLOQUE 4. ENTORNO E INNOVACIÓN.

4.1 ¿Coñece a outros agricultores que se acollen tamén a estas medidas?

4.2. ¿Reúnese co resto de produtores para discutir cuestións técnicas?
Por libre

a través da cooperativa ou da D.O., etc.

4.3 ¿Ten modernizado a explotación nos últimos anos?

- Compra de terras
- Compra de maquinaria
- Construcións
- Compra de dereitos de produción
- Cambio de variedade/razas

4.4 ¿Con qué finalidade?

4.5. Pensan que a situación actual económica na comarca é:

- Peor que hai cinco anos
- Mellor que hai cinco anos
- Igual que hai cinco anos.

4.6 ¿Cómo ve o futuro da súa explotación?

- Pensa iniciar outras actividades (turismo, novos cultivos etc)
- Pensa ampliar a explotación
- Pensa seguir igual
- Pensa abandonar a explotación.

4.7 Cal cree que vai ser o futuro da agricultura nesta zona?

BLOQUE 5. RENDA

5.1 Nos últimos cinco anos os ingresos:

- g) melloraron
- h) mantivéronse
- i) diminuíron

5.2. Procedencia dos ingresos:

- Venta
- Axudas directas:
- Outras axudas:

5.3 ¿Diría que as axudas que recibe son suficientes en comparación co compromiso que se lle esixe?

5.4 ¿Diría que as axudas que percibe elevaron a rendibilidade da explotación?

5.5. ¿Está acollido a outro tipo de programas ou axudas? A cales?

AXUDAS	X
Socalcos.	
PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN DO VIÑEDO	

XIV.2. Anexo 3. Enquisa Técnicos ATRIAS

1. ATRIA:

NOME	
ANO CREACIÓN	
Nº SOCIOS	
Viticultores a tempo parcial (nº)	
Media Idade dos Socios.	
Superficie Total	
Superficie dentro de protección integrada	
SUPERFICIE DENTRO DO PROGRAMA agroambiental	

2. A instancias de quen se crea? ¿Cómo coñeceron este tipo de programas?

3. Motivacións que levaron á creación da ATRIA.

5. Organización do traballo do técnico

6. Nº de visitas ás explotacións /ano

7. A Producción Integrada supuxo a introdución de cambios nas técnicas de produción? SI ☐ Non

8. ¿Qué cambios?

LABORES	ANTES	AGORA
Tipo de laboreo		
Tratamentos (nº veces/ano)		
Tipo de produtos		
Cantidades de produtos		
Castes		
Traballo		
Organización		
Custos		
Gastos de explotación		
Producción (cuantificar)		
Produtividade (cuantificar)		

9. Obsérvanse casos de incumprimento dos compromisos?¿Qué grado?

10. Qué dificultades se detectan para o cumprimento dos compromisos?

11. Producíronse baixas na ATRIA? Por qué motivos.

12. Considera que a información proporcionada pola administración é :

suficiente

escasa

abundante

13. ¿Cre que a través do programa da produción integrada induciuse unha maior conciencia ambiental nos produtores?

14. Os produtores ¿Son conscientes dos compromisos que teñen que cumprir?

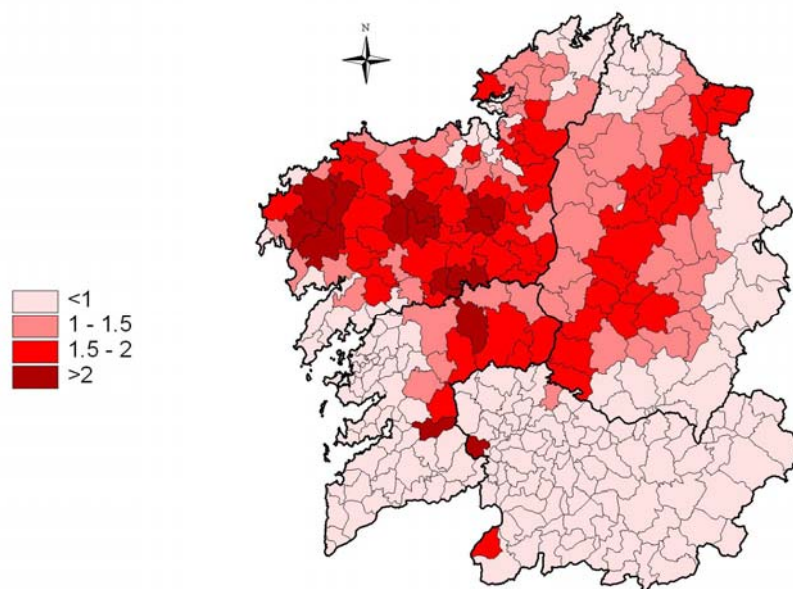
16. ¿Págase mellor a uva de protección integrada que a outra?

17. Tódolos socios reciben subvención do programa de protección integrada?

Outras observacións.

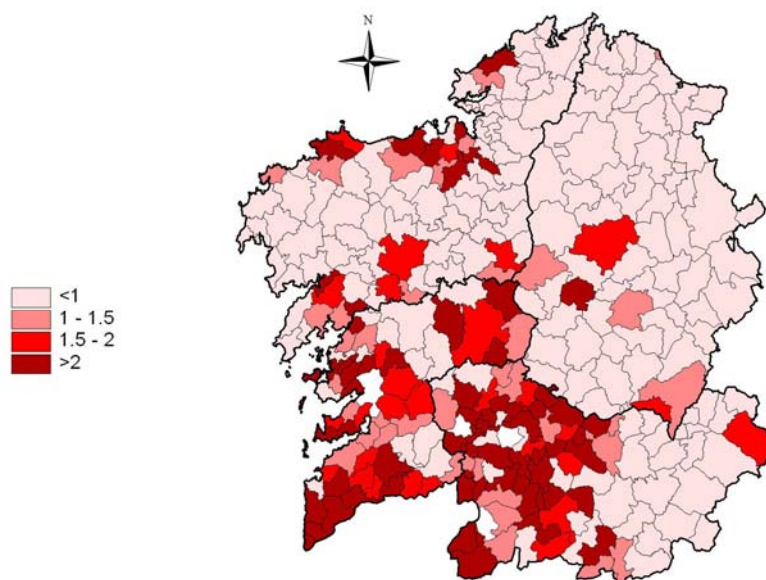
XIV.3. Anexo 4. Mapas

4.1. *UGM bovino por ha de SAU. 1999.*



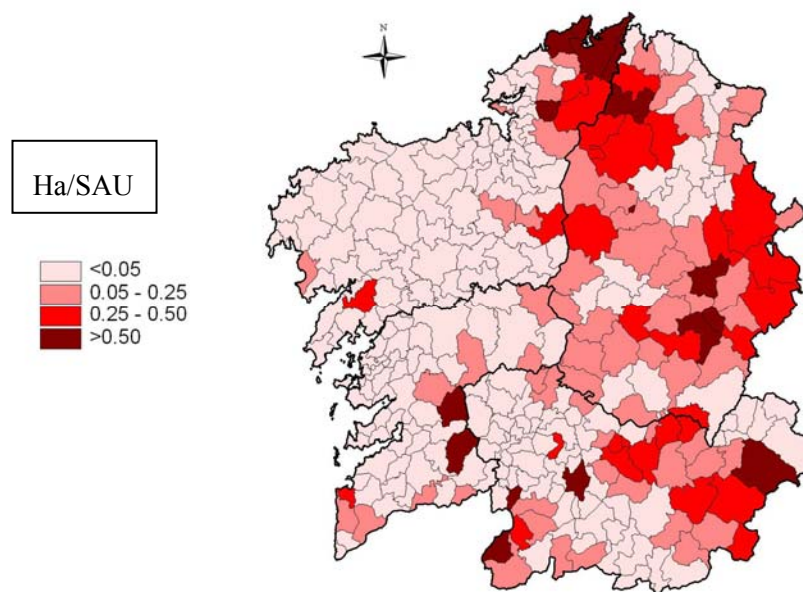
Fonte: elaboración propia a partir do censo agrario.

4.2. *UGM non bovinos por ha de SAU. 1999.*



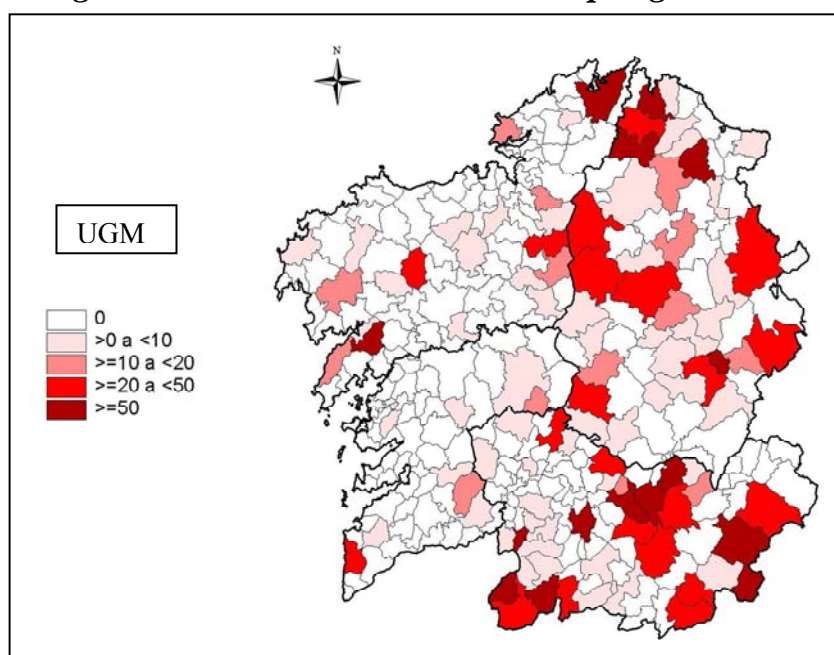
Fonte: elaboración propia a partir do censo agrario.

4.3. Concellos con superficies acollidas a contratos agroambientais en 2006. (ha acollidas sobre SAU en tanto por un)



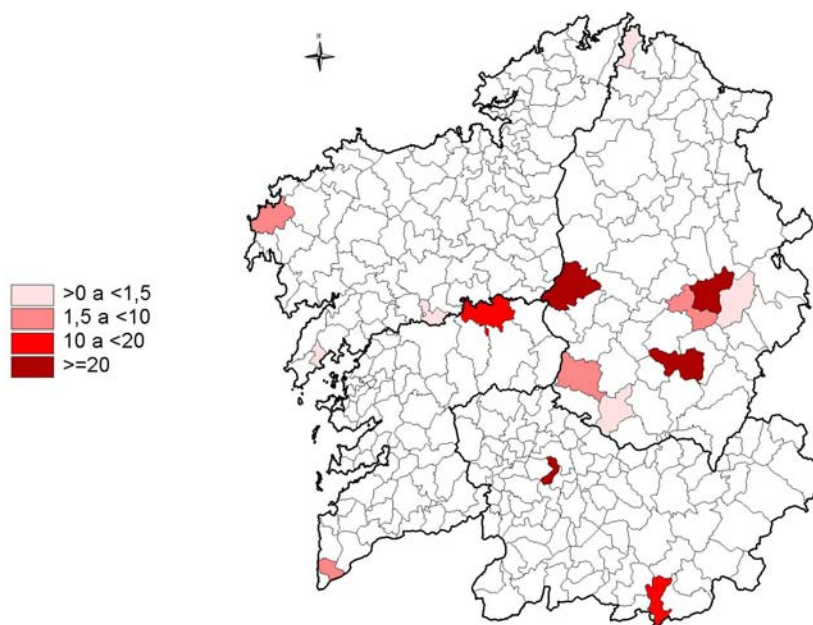
Fonte: elaboración propia

4.4. Concellos con efectivos gandeiros acollidos a contratos agroambientais en 2006. Razas en perigo de extinción. (ugm)



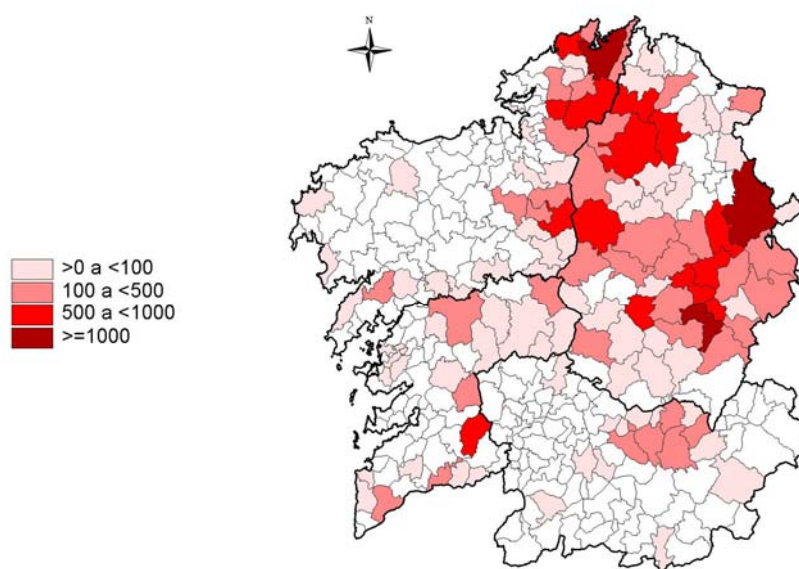
Fonte: elaboración propia

4.5. Concellos con superficies acollidas á medida de agricultura ecolóxica en 2006. Ha.



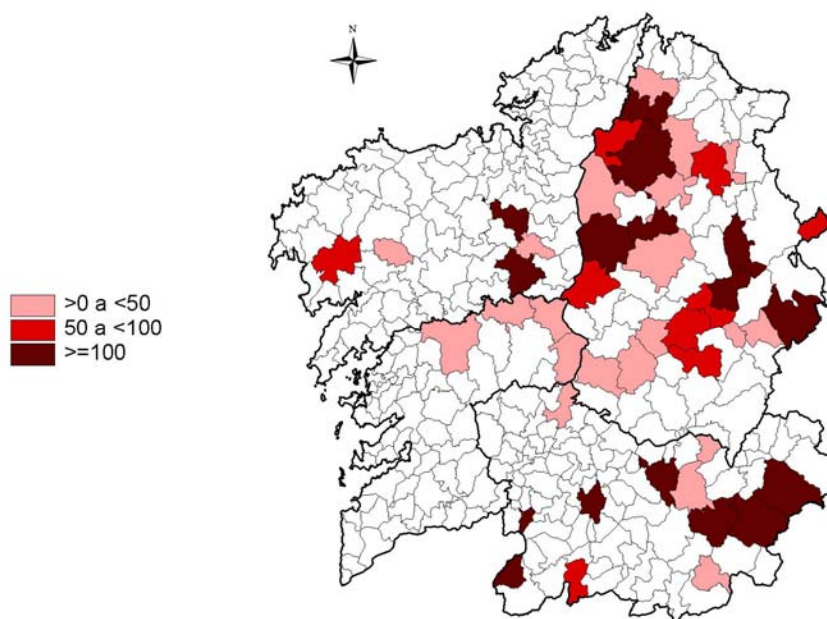
Fonte: elaboración propia

4.6. Superficies acollidas á medida de control integrado en 2006. Ha.



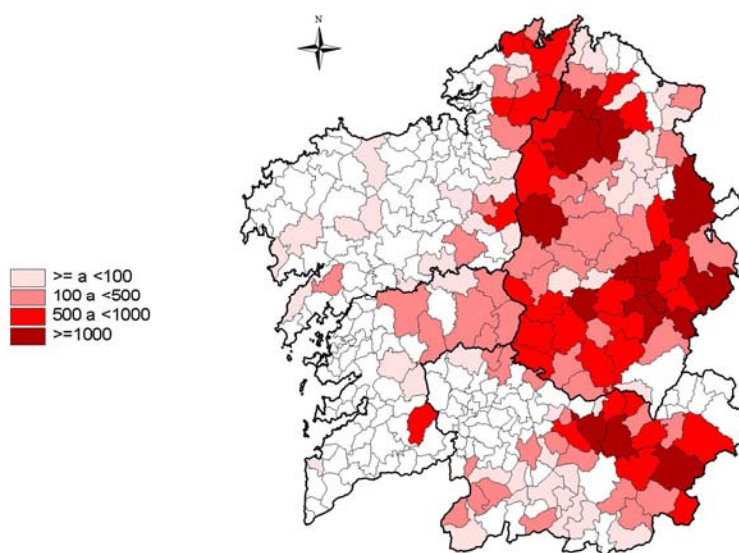
Fonte: elaboración propia

4.7. Concellos con superficies acollidas á medida de gandería ecolóxica en 2006. Ha.



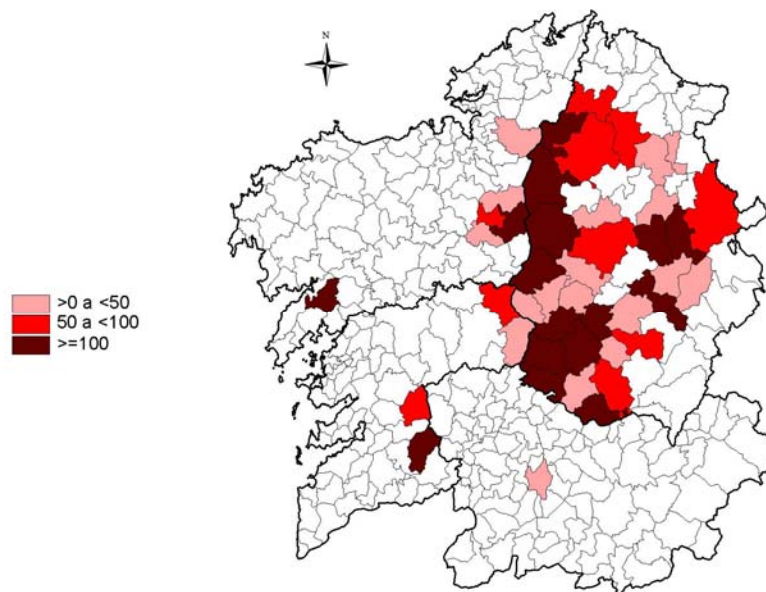
Fonte: elaboración propia

4.8. Concellos con superficies acollidas á medida de mellora do medio físico en pastos en 2006. Ha.



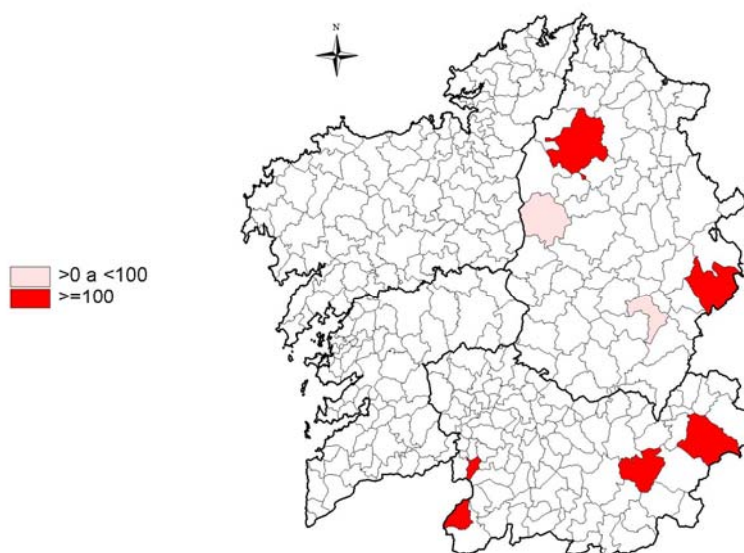
Fonte: elaboración propia

4.9. Concellos con superficies acollidas á medida de extensificación gandeira en 2006. Ha.



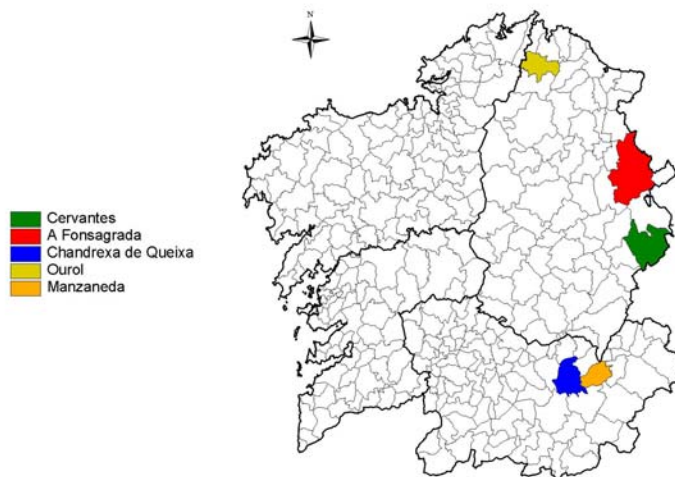
Fonte: elaboración propia

4.10. Concellos con superficies acollidas á medida de compatibilización dos sistemas de pastoreo tradicionais na contorna do lobo en 2006. Ha.



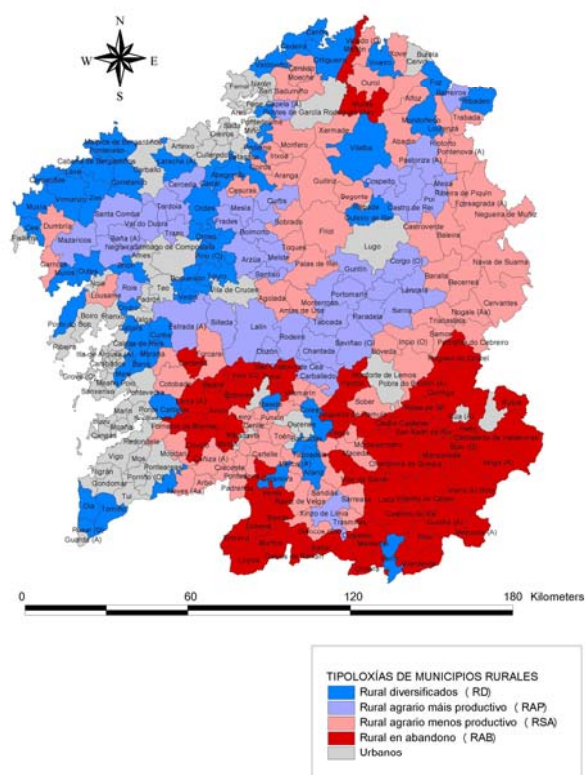
Fonte: elaboración propia

4.11. Concellos con superficies acollidas á medida de xestión racional de sistemas de pastoreo en zonas da Rede Natura en 2006.



Fonte: elaboración propia

4.12. Tipoloxías de Municipios Rurais. Proxecto Ruragri



Fonte: (Vazquez González et al. 2007).

XIV.4. Anexo 5. Principais areas de distribución xeográfica das "Morenas do noroeste"

Razas	Concello
CACHENA	Entrimo
	Lobios
	Muíños
CALDELÁ	Castro Caldelas
	Parada de Sil
	Teixeira (A)
	San Xoán de Río
	Monforte de Lemos
	Pantón
	Folgozo do Courel
	Quiroga
	Sober
FRIEIRESA	Mezquita (A)
	Pereiro de Aguiar
	(O)
	Riós
	Vilardevós
	Gudiña (A)
LIMIÁ	Monterrei
	Xinzo de Limia
VIANESA	Viana do Bolo
	Pobra de Trives (A)
	Manzaneda
	Vilar de Barrio
VIANESA E	Chandrexa de
CALDELÁ	Queixa
	Montederramo
	Maceda

Fonte: elaboración propia a partir de Rivero Martínez (2000)

XIV.5. Anexo 6. Evolución da acollida da medida de Protección integrada de viñedos.

Provincia	1997			1998			1999		
	Ben.	Has	Euros	Ben.	Has	Euros.	Ben.	Has	Euros.
A Coruña									
Lugo							51	62,48	11.330,86
Ourense	113	134,90	29.149,10	113	78,28	21.143,61	136	171,67	42.410,96
Pontevedra	95	401,88	74.029,65	96	390,55	72.501,62	51	394,92	91.664,87
Galiza	208	536,78	103.178,75	209	468,83	93.645,23	238	629,07	145.406,69
Provincia	2000			2001			2002		
	Ben.	Has	Euros.	Ben.	Has	Euros	Ben.	Has	Euros.
A Coruña									
Lugo	48	43,49	7.945,08	48	43,28	7.913,52	48	43,28	7.913,52
Ourense	119	151,85	36.319,11	122	156,39	37.663,01	39	81,73	17.669,18
Pontevedra	86	452,41	100.821,25	81	467,68	107.458,02	20	114,53	22.518,12
Galiza	253	647,75	145.085,44	251	667,35	153.034,55	107	239,54	48.100,82

Fonte: Consellería de Política Agroalimentaria e Desenvolvemento Rural. Xunta de Galiza.

XIV.6. Anexo 7. Características da poboación na Ribeira Sacra.

	Poboación de Dereito				% en 2001	% ocupados na agricultura
	1981	1991	2001	var 81-01	> 64 anos	2001
CONCELLOS						
Carballedo	4581	4197	3080	-33%	37%	50
Chantada	10358	10184	9401	-9%	31%	28
Monforte de Lemos	20257	20318	19091	-6%	29%	6
Pantón	6068	4062	3341	-45%	45%	27
Pobra de Brollón (A)	3341	3272	2557	-23%	42%	33
Quiroga	5813	5150	4169	-28%	36%	10
Ribas de Sil	1927	1689	1371	-29%	38%	10
Saviñao (O)	7575	5883	5010	-34%	40%	39
Sober	5276	3789	3014	-43%	47%	26
Taboada	6428	5104	3845	-40%	36%	43
Castro Caldelas	3430	2111	1834	-47%	40%	15
Manzaneda	1954	1620	1198	-39%	39%	4
Nogueira de Ramuín	3514	2802	2531	-28%	39%	7
Parada de Sil	2287	1088	841	-63%	45%	21
Peroxa (A)	4227	2871	2557	-40%	37%	18
Pobra de Trives (A)	5305	3110	2756	-48%	33%	7
Teixeira (A)	2030	743	567	-72%	52%	23

Fonte: elaboración propia con datos do IGE.

XIV.7. Anexo 8. Principais resultados da aplicación da medida de Conservación de razas autóctonas en perigo de extinción no período 2002-2006

Principais resultados da aplicación da medida de Conservación de razas en perigo no período 2002-2006. (Importe en €).

Provincia	2002			2003			2004		
	Ben.	ugm	Imp.	Ben.	ugm	Imp.	Ben.	ugm	Imp.
A Coruña	14	27,62	3.319,91	35	230,43	27.697,67	56	365,17	43.893,38
Lugo	15	44,44	5.341,68	59	318,32	38.256,25	100	688,90	82.802,24
Ourense	8	38,76	4.658,95	100	992,44	119.279,26	120	1.155,75	138.921,13
Pontevedra	3	13,18	1.584,24	12	135,20	16.251,04	19	115,38	13.868,67
Galicia	40	124,00	14.904,78	206	1.676,39	201.484,22	295	2.325,20	279.485,42

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural.

(continuación). Principais resultados da aplicación da medida de Conservación de razas en perigo no período 2002-2006. (Importe en €).

Provincia	2005			2006		
	Ben.	ugm	Imp.	Ben.	ugm	Imp.
A Coruña	42	308,76	37.112,91	29	155,10	18.591,30
Lugo	104	796,26	95.657,48	80	660,16	79.347,57
Ourense	108	1.369,33	164.593,45	46	405,46	48.736,28
Pontevedra	15	81,65	9.747,01	11	106,35	12.783,27
Galicia	269	2.556,00	307.110,85	166	1.327,07	159.458,42

Fonte: elaboración propia a partires de datos da Consellería de Medio Rural.